



# **Avaliação Ambiental Estratégica**

## **REGIÃO COSTA NORTE**

*- Cenários do Turismo na Costa Norte -*



**Julho / 2007**



## Sumário

CENÁRIOS .....	372
1. Metodologia de Cenários.....	372
2. Cenários para o Turismo Brasileiro.....	375
3. Cenários para o Turismo na Costa Norte.....	376
3.1. Descrição Metodológica da Construção dos Cenários da CN.....	378
4. Fatores Críticos Externos.....	380
4.1 Aspectos Ambientais.....	380
4.1.1 Ações Ambientais e Uso dos Recursos Naturais.....	380
4.1.2 Articulação Intersetorial.....	382
4.2 Aspectos Sociais.....	383
4.2.1 Mecanismos de Participação Social.....	383
4.2.2 Aumento do IDH e IDI.....	384
4.3 Aspectos Econômicos.....	385
4.3.1 Estabilidade Econômica Nacional e Internacional.....	385
4.4 Mercado Turístico.....	386
4.5 Aspectos de Uso do Território.....	386
4.5.1 Mecanismos e instrumentos de gestão urbana e regional.....	386
5. Fatores Críticos Internos.....	388
5.1. Negócio Turismo.....	388
5.1.1. Acesso a fatores de produção.....	388
5.1.2. Articulação, Coesão e Organização.....	390
5.1.3. Estruturação e Diversificação da Oferta.....	392
5.2 Gestão Pública do Turismo.....	393
5.2.1. Fomento.....	393

5.2.2. Governança.....	394
5.2.3. Logística.....	396
5.3 Ordenamento Territorial .....	397
5.3.1. Qualificação Urbana para o Turismo.....	397
5.3.2. Uso e Ocupação do Solo .....	399
5.3.3. Saneamento Ambiental.....	401
5.4 Gestão Ambiental .....	402
5.4.1. Governança.....	402
5.4.2. Uso turístico dos ativos naturais.....	404
5.4.3. Comunidades Tradicionais.....	405
5.5 Inclusão Social .....	406
5.5.1. Participação Social.....	406
5.5.2. Oportunidades vinculadas ao turismo .....	408
6. Planos, Programa e Projetos.....	410
7. Construção dos Cenários.....	410
8. Análise Qualitativa de Impactos Ambientais.....	412
9. Resultado da Análise Qualitativa dos Impactos do Cenário de Referência (CR).....	413
9.1. Componente Ambiente Natural.....	413
9.1.1. Ecossistemas Terrestres .....	413
9.1.2. Ecossistemas Aquáticos.....	414
9.1.3. Áreas Sensíveis e Protegidas.....	415
9.2 Componente Social .....	415
9.2.1. Serviços Sociais .....	415
9.2.2. Dinâmica Populacional .....	416
9.2.3. Identidade Cultural .....	416
9.3. Componente Econômico .....	417

9.3.1. Trabalho, emprego e renda .....	417
9.3.2. Fatores de produção do turismo .....	418
9.4. Componente Político Institucional .....	419
9.4.1. Governança para o Desenvolvimento do Turismo .....	419
9.4.2. Institucionalidade da CN .....	419
9.4.3. Participação Social .....	420
9.5. Componente Ordenamento Territorial.....	420
9.5.1. Estrutura Urbana para o Turismo .....	420
9.5.2. Rede Urbana Regional .....	420
9.5.3. Infra-Estrutura (acessibilidade, saneamento) .....	421
10. Resultado da Análise Qualitativa dos Impactos do Cenário 1 de Desenvolvimento do Turismo (CD1) .....	421
10.1. Componente Ambiente Natural .....	421
10.1.1. Ecossistemas Terrestres .....	422
10.1.2. Ecossistemas Aquáticos .....	422
10.1.3. Áreas Sensíveis .....	423
10.2. Componente Social .....	423
10.2.1. Serviços Sociais .....	423
10.2.2. Dinâmica Populacional .....	424
10.2.3. Identidade Cultural .....	424
10.3. Componente Econômico .....	424
10.3.1. Trabalho, emprego e renda.....	424
10.3.2. Fatores de produção do turismo.....	424
10.4. Componente Político Institucional .....	425
10.4.1. Governança para o Desenvolvimento do Turismo.....	425
10.4.2. Institucionalidade da CN.....	425
10.4.3. Participação Social.....	425
10.5. Análise Crítica do Componente Territorial .....	425

10.5.1. Estrutura Urbana para o Turismo .....	425
10.5.2. Rede Urbana Regional .....	426
10.5.3. Infra-Estrutura (acessibilidade, saneamento).....	426
11. Resultado da Análise Qualitativa dos Impactos do Cenário 2 de Desenvolvimento do Turismo (CD2) .....	426
11.1. Componente Ambiente Natural .....	427
11.1.1. Ecossistemas Terrestres .....	427
11.1.2. Ecossistemas Aquáticos .....	428
11.1.3. Áreas Sensíveis e Protegidas.....	428
11.2. Componente Social.....	428
11.2.1. Serviços Sociais .....	428
11.2.2. Dinâmica Populacional .....	429
11.2.3. Identidade Cultural .....	429
11.3. Componente Econômico.....	430
11.3.1 Trabalho, emprego e renda.....	430
11.3.2 Fatores de produção do turismo.....	431
11.4. Componente Político Institucional .....	432
11.4.1. Governança para o Desenvolvimento do Turismo.....	432
11.4.2. Institucionalidade da CN.....	432
11.4.3. Participação Social.....	432
11.5. Componente Ordenamento Territorial .....	433
11.5.1. Estrutura Urbana para o Turismo .....	433
11.5.2. Rede Urbana Regional .....	433
11.5.3. Infra-Estrutura (acessibilidade, saneamento).....	434
12. Análise Comparativa dos Cenários.....	434
13. Indicadores de Sustentabilidade para a Costa Norte.....	443
14. Avaliação dos Cenários face aos Objetivos de Sustentabilidade.....	444



## Figura

Tabela 1 — Modelo da Matriz de Impactos Ambientais.....	412
Tabela 2 — Modelo da Análise Qualitativa dos Impactos Ambientais.....	412

## Figura

Figura 1 - Estrutura de Análise dos Cenários da Costa Norte .....	377
Figura 2 - Fatores Críticos Externos.....	380
Figura 3 - Fatores Críticos Externos e Internos.....	388

## Quadro

Quadro 1 — Legenda Matriz de Cores da Avaliação de Impactos Ambientais .....	434
Quadro 2 — Análise Comparativa dos Cenários.....	435
Quadro 3 — Cenário de Referência .....	440
Quadro 4 — Cenário 1 de Desenvolvimento.....	441
Quadro 5 — Cenário 2 de Desenvolvimento.....	442
Quadro 6 — Indicadores.....	443
Quadro 7 — Objetivo de Sustentabilidade 1.....	445
Quadro 8 — Objetivo de Sustentabilidade 2.....	445
Quadro 9 — Objetivo de Sustentabilidade 3.....	446
Quadro 10 — Objetivo de Sustentabilidade 4.....	446
Quadro 11 —Resumo.....	447





## CENÁRIOS

### 1. Metodologia de Cenários

A AAE, enquanto instrumento de apoio à decisão, constitui-se processo sistemático de identificação, análise e avaliação de impactos e cujos efeitos (conseqüências ou resultados dessas ações) devem ser interpretados de uma ótica estratégica — linhas de ação que permitam atingir objetivos de longo prazo, num quadro de princípios ou pressupostos. A AAE auxilia a reflexão sobre as oportunidades e conseqüências das opções ou diretrizes de desenvolvimento (Partidário 2006).

Neste contexto, parte importante do processo de planejamento são os estudos prospectivos, na medida em que oferecem orientação para as tomadas de decisão sobre iniciativas e ações de construção do futuro almejado pela sociedade. Dentre as existentes, a metodologia de cenários tem se consolidado como um dos principais instrumentos para avaliar prováveis resultados e comportamentos em sistemas complexos, geralmente imprevisíveis, não totalmente compreendidos ou que tenham a eles associado um alto nível de incerteza. Um grupo de cenários é normalmente adotado para refletir, na medida do possível, a faixa de incerteza das projeções.

Cenários são descrições, histórias de futuro coerentes, internamente consistentes e plausíveis. Os cenários não são previsões, mas sim retratos do futuro, nos quais algumas tendências fazem sentido. Cada cenário é uma imagem de como o futuro pode ser e é útil para mostrar como alternativas das condições futuras podem influenciar um dado sistema ou atividade.

As abordagens empregadas aos cenários variam de acordo com o objetivo da avaliação e têm sido incorporadas aos processos de planejamento estratégico, tanto empresarial quanto governamental. Cenários podem ser usados para ilustrar mudanças, comunicar as conseqüências potenciais de ações no futuro, guiar políticas ou atender a objetivos metodológicos específicos, de modo que as alternativas mais prováveis sejam antecipadas, as ações organizadas e os investimentos orientados, com a perspectiva de otimizar os resultados e favorecer a construção de futuros alternativos, em face dos quais as decisões serão tomadas.

De modo geral, com algumas diferenças de interpretação, existe consenso em torno dos conceitos e das metodologias aceitas para a elaboração de cenários:

- Godet (1985) — *"cenários são configurações de imagens de futuro condicionadas e fundamentadas em jogos coerentes de hipóteses, sobre os prováveis comportamentos das variáveis determinantes do objeto de planejamento"*.
- Michael Porter (1989) — define cenário como uma *"visão internamente consistente da realidade futura, baseada em um conjunto de suposições plausíveis sobre as incertezas importantes que podem influenciar o objeto"*.
- Van Der Heijden (1996) — *"cenários constituem um conjunto de futuros razoavelmente plausíveis, mas estruturalmente diferentes, concebidos por meio de um processo de reflexão mais causal que"*

*probabilístico, usado como meio para a reflexão e a formulação de estratégias para atuar nos modelos de futuros”.*

- Döll et al (2001) — *“os cenários devem ser imagens plausíveis e possíveis do futuro e também suficientemente ricos em indicadores para contribuir na tomada de decisão”.*

Os cenários podem ser construídos a partir da extrapolação de tendências do passado, descrevendo as projeções do futuro, ou podem descrever um futuro já prescrito, apresentando uma figura do mundo que pode ser atingida e evitável apenas no caso da tomada de certas ações. Geralmente, os cenários são comparados com um quadro inicial, mencionado na literatura técnica como linha de base (dado contra o qual uma mudança pode ser comparada), definindo-se então o cenário de referência. O cenário de referência pode ser estabelecido segundo as seguintes abordagens:

- extrapolação para o futuro do estado atual da região em estudo, baseado em observações das condições do presente;
- manutenção do estado atual extrapolando apenas em curto prazo;
- realização de analogias com outras situações similares à analisada, de acordo com temas pré-selecionados, tais como diversidade de recursos naturais, atividades econômicas, cultura, condições demográficas etc. Esta abordagem implica, preferencialmente, em uma normalização da criação dos cenários;
- implementação de análise integrada cuja credibilidade depende, também, do envolvimento dos principais atores relacionados com a situação em análise.

Diferentes interpretações das condições existentes, também, podem dar origem a múltiplas linhas de base, mas o importante é atentar para o fato de que a escolha de um cenário de referência é o ponto chave da metodologia. Pelo modo como são construídos, os cenários caracterizam, pelo menos, dois futuros alternativos: o primeiro, que é representado pelo cenário tendencial e os seguintes que são representados pelas diferentes concepções de desenvolvimento de uma dada região (LIMA/COPPE/UFRJ, 2003).

Nesta perspectiva, a questão não está em saber o que vai acontecer se uma política, um plano ou um programa (PPP) for posto em prática, mas em saber planejar e orientar as ações a serem realizadas com a implementação do PPP, que permitam ajudar a construir um futuro desejável. Como explicita Sachs (2005) “o essencial não é prever o que irá acontecer, mas ajudar a dar forma ao futuro” (in Partidário 2006).

Nesta AAE/CN o método deverá permitir uma decisão fundamentada em torno das melhores alternativas para a consecução dos objetivos de desenvolvimento sustentável na região em face da perspectiva do desenvolvimento do turismo de forma integrada na Costa Norte. Assim, os cenários são simulações de condições futuras de desenvolvimento do turismo na Costa Norte, projetadas a partir do conhecimento das condições atuais. A finalidade principal dessas simulações é avaliar os impactos (positivos e negativos) que intervenções governamentais e não governamentais podem causar sobre as condições atuais e suas tendências de evolução.

As intervenções governamentais a serem avaliadas neste estudo de cenários são as políticas e ações relacionadas ao desenvolvimento do turismo na CN, especialmente aquelas previstas nos PDITS Estaduais e aquelas a serem discutidas e consolidadas no processo de elaboração e execução de um PDITS único para a

CN. Serão consideradas, também, outras intervenções governamentais setoriais identificadas e as não governamentais, todas relacionadas no item “Planos, Programas e Projetos”.

Nesta AAE, cada cenário consiste, portanto, de um conjunto de condições resultantes da evolução dos **fatores críticos**, ou seja, aqueles aspectos identificados como determinantes no diagnóstico da CN, conforme o comportamento esperado/projetado de seus **critérios**, ou seja, os condicionantes do desenvolvimento do turismo na CN.

Neste sentido, as simulações de cenários para o desenvolvimento do turismo na CN devem ser feitas com base em análises de tendências desses fatores críticos, tanto **externos (ou exógenos)** — relacionados às condições sobre as quais o setor de turismo exerce pouca ou nenhuma influência —; quanto **internos (ou endógenos)** — aqueles considerados de controle, ou seja, que podem possam podem ser ajustados e adequados à realidade da região, sendo condicionantes para a obtenção de melhores resultados no processo de implementação e expansão das atividades turísticas, não apenas enquanto pólos específicos, mas, em especial, quando se busca a integração sustentável do ponto de vista das alternativas de turismo como de preservação ambiental dos ativos naturais envolvidos nesse processo.

A orientação e o comportamento futuro dos fatores críticos externos podem ser definidos por meio de hipóteses derivadas do método indutivo — que partem de um fator interno para identificar os fatores externos que podem determinar o seu futuro — ou podem ser resultado direto das várias alternativas de influências externas. Neste caso, serão utilizadas como balizadores as tendências de crescimento do turismo observadas nos “Cenários para o Turismo Brasileiro”, construídos pelo Ministério do Turismo.

Os fatores críticos internos tendem a ter um papel importante nos cenários da CN, em razão da relativa dependência que exercem para o desenvolvimento das iniciativas do turismo na região. Portanto, demandam uma formulação prévia do contexto, na medida em que tais fatores podem ter diferentes comportamentos e um mesmo comportamento reagir diferentemente nas regiões que compõem a CN.

## 2. Cenários para o Turismo Brasileiro

A implantação de políticas públicas eficazes depende de subsídios informativos ao longo do tempo que auxiliem os responsáveis na escolha das estratégias mais adequadas. O Ministério do Turismo elaborou “Cenários para Turismo Brasileiro 2007/2010” considerando as tendências e a previsão das metas do Plano Nacional do Turismo (PNT), a partir de estimativas da evolução dos indicadores do Sistema Integrado de Gestão do Turismo (SIGTUR). O desenvolvimento dos cenários considerou:

### Variáveis externas:

- cenário econômico mundial e nacional;
- cenário político, e as
- reformas econômicas.

### Variáveis internas:

- governança pública e investimentos;
- acessibilidade e logística;
- estrutura de mercado;
- turismo internacional;
- turismo doméstico, e
- investimentos privados.

Como resultado, foram desenhados quatro diferentes cenários a partir da combinação de hipóteses alternativas para um conjunto de incertezas críticas, nacionais e mundiais: rumo ao potencial — cenário desejável constituído por uma combinação de condições externas e internas favoráveis —; área de instabilidade — cenário associado a uma situação na qual as condições relacionadas diretamente ao setor de turismo sejam favoráveis, mas combinando com um ambiente externo, principalmente político e econômico, desfavorável —; desperdício de oportunidade — cenário combinando condições externas favoráveis com condições internas desfavoráveis ao setor de turismo, o que significa que o setor de turismo estaria perdendo uma oportunidade de aproveitar o momento econômico e se expandir —; e conjuntura adversa — cenário indicando uma combinação desfavorável das condições externas e internas no setor de turismo.

### 3. Cenários para o Turismo na Costa Norte

Segundo Partidário (2006), um dos grandes desafios da AAE reside na capacidade de avaliar as possíveis oportunidades e conseqüências de estratégias de desenvolvimento territorial e setorial e, conseqüentemente, “julgar” o mérito ou os riscos de prosseguir e, eventualmente, sugerir melhores “direções”. A AAE necessita de sinais ou pistas de orientação em relação ao que possa ser um futuro desejável, para que o possa assumir como referencial e assim obter uma base de suporte mais robusta para uma avaliação estratégica. Com isso, assegura a integração de considerações ambientais, sociais e econômicas no processo de planejamento; detectam impactos, avalia e compara opções alternativas de desenvolvimento enquanto estas ainda se encontram em discussão; e produz contextos mais adequados a futuras propostas de desenvolvimento.

A **visão de futuro** e os **objetivos de sustentabilidade**, propostos nesta AAE como foco para o turismo sustentável da CN, são orientadores para a avaliação dos efeitos do turismo no âmbito das agendas ambientais, sociais e econômicas da região.

Tendo como pressuposto de uma abordagem estratégica em AAE o contexto da avaliação e as perspectivas de futuro serão utilizados dois cenários — **Cenário de Referência (CR)** e **Cenários de Desenvolvimento (CD)** —, a partir de critérios estabelecidos para alguns fatores críticos externos considerados

Cada **Cenário** consiste de um conjunto de condições resultantes da evolução dos fatores críticos (internos e externos) identificados como estratégicos para a região e conforme o comportamento esperado/projetado dos respectivos critérios, que condicionam o desenvolvimento do turismo na CN.  
**Horizonte de Projeção:** contempla o período de quinze anos.

estratégicos pelo Ministério do Turismo<sup>1</sup>; e os fatores críticos internos identificados no **diagnóstico** da região; e os **planos, programas e projetos** em andamento ou previstos para a CN.

As simulações com base na análise de tendências de evolução viabilizarão a avaliação dos impactos ambientais, sociais ou econômicos. Indicadores deverão ser propostos para garantir o acompanhamento das decisões tomadas e revisão sistemática dos objetivos de sustentabilidade propostos (**Figura 1**).

<sup>1</sup> O turismo internacional será considerado como fator externo.

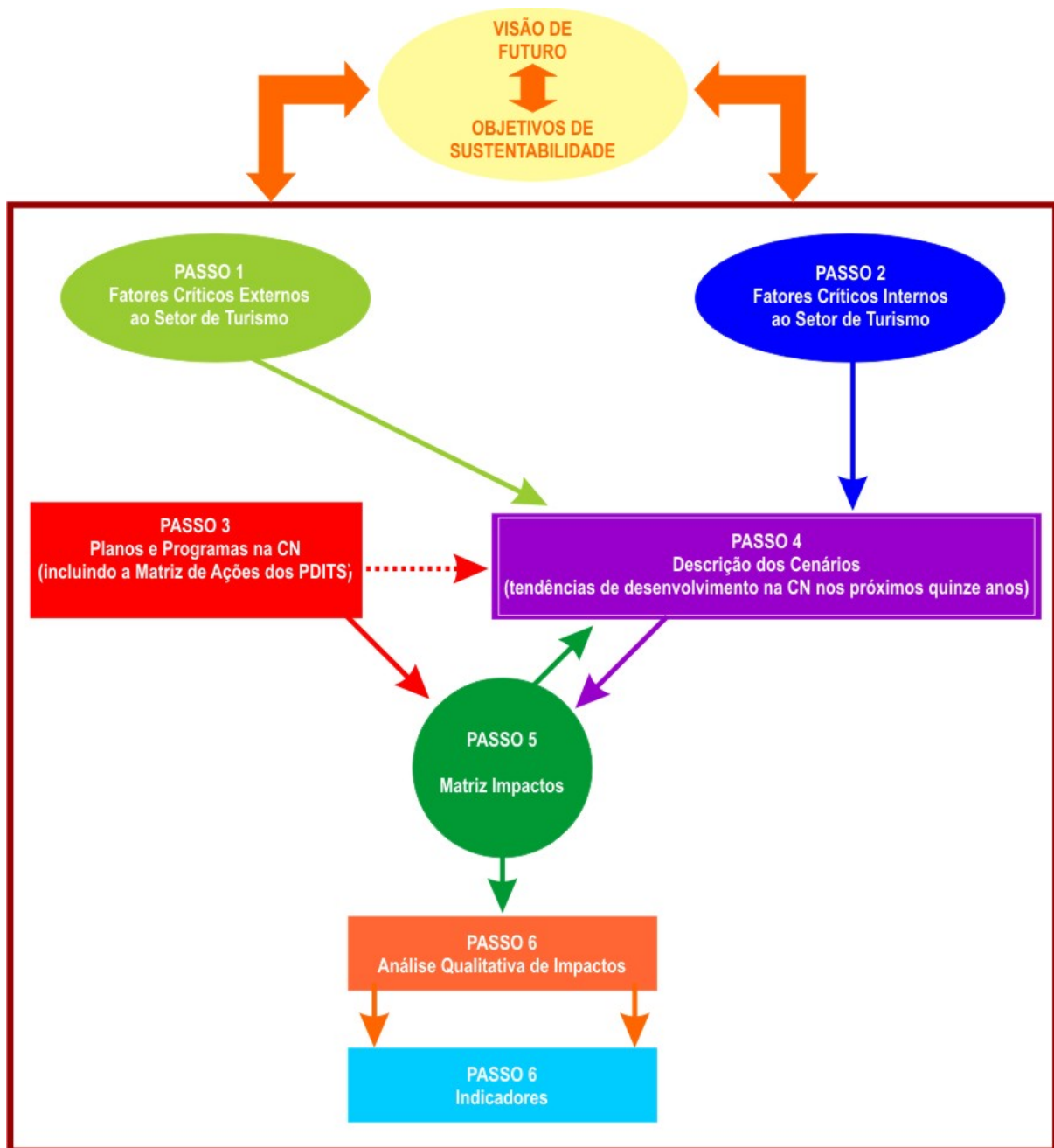


Figura 1 - Estrutura de Análise dos Cenários da Costa Norte

Fonte: LIMA/COPPE/UFRJ, 2006.

### 3.1. Descrição Metodológica da Construção dos Cenários da CN

A construção e a análise dos cenários seguem o detalhamento da estrutura metodológica apresentada. Assim, a visão de futuro proposta para a CN caracteriza a expectativa de crescimento das atividades de turismo na região associada a benefícios socioambientais, ou seja:

#### Visão de Futuro

Desenvolvimento do turismo na CN estruturado com base em objetivos de sustentabilidade que promovam benefícios sociais e redução da pobreza com a geração de emprego e renda, a valorização da cultura local e, especialmente, a preservação e a gestão dos ativos ambientais de forma harmônica com as atividades do turismo.

A análise de impactos do turismo permite avaliar o quanto essa atividade se aproxima ou se distancia de critérios de sustentabilidade ambiental, econômica e social. O debate internacional sobre desenvolvimento sustentável tem se pautado por um consenso de que a viabilidade econômica de uma atividade produtiva deve incluir a necessidade de que os meios de produção sejam ecologicamente corretos e socialmente benéficos e justos. Nesse contexto, entende-se como princípios do turismo responsável (MOURÃO, 2004): respeitar as culturas locais; minimizar os impactos ambientais; maximizar a satisfação do visitante; maximizar os benefícios para as comunidades locais.

As diretrizes formuladas pelas Nações Unidas e em outros guias de sustentabilidade do turismo partem do entendimento de que a distribuição dos benefícios econômicos deste setor deve ser equitativa, contribuindo para reduzir as distâncias socioeconômicas, sem que isso se dê às custas da degradação ambiental, inclusive porque a perda de biodiversidade e a contaminação do ambiente resultam, a médio e longo prazo, em perda da qualidade e lucratividade do setor, especialmente no Brasil, onde o turismo depende fundamentalmente dos atrativos naturais. Os objetivos de sustentabilidade aqui apresentados procuram sistematizar como o desenvolvimento local poderá ocorrer em sintonia com o desenvolvimento do turismo na CN, tendo como vetores de sustentabilidade: redução da pobreza e a melhoria da qualidade de vida; conservação ambiental e a valorização dos recursos turísticos; garantia de qualidade da oferta turística; promoção da estrutura de governança local.

Para o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente e a Organização Mundial de Turismo<sup>2</sup> os governos, empresas e sociedade civil devem trabalhar em conjunto para o alcance dos objetivos de modo integrado. Destacam, também, o papel chave dos governos, reconhecendo que a iniciativa privada e/ou a sociedade civil sozinhas não lograriam êxito sem o papel do Estado nas suas devidas funções de planejamento, regulação e gestão do território e dos recursos naturais e culturais dos destinos turísticos, incluindo a definição de viabilidade do uso turístico de determinados locais.

Assim, esta proposta de *“Objetivos Estratégicos de Sustentabilidade do Desenvolvimento da Costa Norte tendo o Turismo como Vetor”* foi apresentada aos diferentes atores envolvidos nesta AAE-CN, para que melhor representem suas necessidades e expectativas<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Elaboraram em conjunto, entre outras publicações sobre o tema, um Guia para políticas públicas que visem tornar o turismo uma atividade mais sustentável (UNEP e WTO, 2005).

<sup>3</sup> A proposta foi colocada no *site* da AAE para avaliação dos agentes envolvidos e, posteriormente, apresentada na Consulta Pública e na reunião no Ministério do Turismo para críticas e sugestões.



## OBJETIVOS ESTRATÉGICOS DE SUSTENTABILIDADE DO DESENVOLVIMENTO DA COSTA NORTE TENDO O TURISMO COMO VETOR

Garantir a qualidade da oferta turística	Conservar a qualidade ambiental valorizando os recursos turísticos	Reduzir a pobreza e melhorar a qualidade de vida local	Promover a estruturação intersetorial para melhoria da governança
Melhorar a infra-estrutura urbana (saneamento, saúde, segurança etc.) e os serviços turísticos (agências, hotéis, pousadas, restaurantes, centros de informação, casas de câmbio, guias etc.) preparando as cidades para o turismo.	Garantir a qualidade dos ativos ambientais da região: ecossistemas marinhos, praias, terraços marinhos, mangues, salgados, lagoas costeiras, dunas e planícies fluviais.	Maximizar a retenção dos benefícios do turismo na região, direcionando os investimentos para a melhoria da qualidade de vida local.	Melhorar a interação institucional entre as entidades públicas, principalmente as associadas ao turismo e ao meio ambiente.
Controlar o processo de desenvolvimento, evitando a ocupação desordenada e depreciação visual das áreas urbanas, elaborando e implantando os Planos Diretores e incentivando a preservação do patrimônio histórico.	Proteger a diversidade biológica, apoiando a conservação de áreas naturais, <i>habitats</i> , fauna e flora e minimizar os danos aos mesmos.	Promover a distribuição ampla e justa dos benefícios econômicos e sociais do turismo entre as comunidades locais.	Fomentar uma visão de futuro para o processo de planejamento e garantir a participação da sociedade e demais <i>stakeholders</i> com a adoção de critérios de transparência e formas de participação.
Promover sinergias e maior coesão e articulação entre as empresas do setor privado e entre elas e o setor público, a capacitação do empresariado local e a adequação de linhas de crédito.	Promover melhor uso do solo, dos recursos hídricos e de outros recursos naturais, respeitando as suas limitações e capacidades de suporte.	Promover a integração da população local na atividade turística, aumentando a geração de emprego e renda no setor.	Solucionar os conflitos em torno do uso de recursos naturais de maneira justa e transparente, estabelecendo relação respeitosa e cooperativa entre os responsáveis pelos recursos e os agentes turísticos.
Dinamizar o produto turístico, aproveitando a diversidade de atrativos existentes na Costa Norte.	Administrar os recursos de forma eficiente e coordenada, respeitando as restrições de uso dos recursos naturais.	Oferecer oportunidades e estimular a produção regional e o fornecimento de insumos para a atividade turística, aumentando a geração de emprego e renda.	Realizar negociações e tomar decisões de forma transparente, justa e com base em evidências (processo decisório local).
Incentivar a adoção de métodos ambientalmente sustentáveis pelos estabelecimentos turísticos existentes e previstos.	Promover a gestão sustentável dos resíduos sólidos e efluentes, principalmente o esgoto sanitário.	Investir na capacitação da população e contribuir para a melhoria da formação, estimulando e oferecendo acesso à educação básica (incluindo a alfabetização de adultos) e cursos voltados para o turismo.	Criar mecanismos de revisão para as decisões tomadas e para o desenvolvimento das atividades associadas ao turismo (indicadores).
Criar mecanismos de controle de qualidade (certificação) para os estabelecimentos turísticos.	Garantir a eficiência ambiental das atividades econômicas, aproveitando as condições, oportunidades e vocações da região.	Fortalecer o papel do artesanato na economia local e incentivar a formação de Arranjos Produtivos Locais (APL).	Melhorar o processo de informação e comunicação.
Promover o acesso via portões de entrada bem estruturados e localizados e manter as estradas principais e vicinais em bom estado e bem sinalizadas.	Apoiar e fornecer subsídios para a gestão de Unidades de Conservação.	Promover o ordenamento urbano e melhorar a infra-estrutura (saneamento, energia elétrica, condições de acesso etc.) e de serviços dos municípios da região (saúde, segurança etc.)	
Respeitar a cultura e os hábitos da população local, incentivando a sua valorização.	Apoiar a elaboração de planos de uso turístico das UC, principalmente dos Parques, com o objetivo de colaborar com a sua preservação.	Garantir o acesso da população local aos recursos naturais.	
Disseminar a cultura da hospitalidade.	Incrementar a participação social na gestão ambiental.	Promover capacitação específica para beneficiários de programas de transferência de renda.	

## 4. Fatores Críticos Externos

Os fatores críticos externos são importantes para compor o contexto de análise dos cenários, possibilitando uma maior precisão na formação da visão de futuro. Nesse sentido, é indispensável o entendimento do comportamento de algumas variáveis, no período de tempo projetado. A proposta não é fazer uma descrição exaustiva dos fatores externos que irão influenciar os cenários, mas definir um contexto coerente de forma que o exercício se aproxime o máximo possível da realidade. Os fatores críticos externos e respectivos critérios de análise estão identificados na **Figura 3**.



Figura 2 - Fatores Críticos Externos

Fonte: LIMA/COPPE/UFRJ, 2006

### 4.1 Aspectos Ambientais

#### 4.1.1 Ações Ambientais e Uso dos Recursos Naturais

As ações ambientais globais ganham força política e maior disponibilidade de recursos desde, pelo menos, a Conferência de Estocolmo em 1972, quando a mobilização internacional em torno das questões ambientais e da busca pelo desenvolvimento sustentável tem sido constante e crescente. Embora os resultados dessa mobilização, em termos de ações concretas e redução dos danos ambientais e sociais, ainda estejam abaixo do esperado, as possibilidades de realizações a médio e longo prazo vêm aumentando. Entre outros nessa direção, destacam-se os esforços de cooperação entre países e instituições, especialmente voltados para atingir as Metas do Milênio, definidas na Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, em Joanesburgo (setembro de 2002).

No âmbito das iniciativas da sociedade civil, tem ocorrido não só maior mobilização da opinião pública em torno dos problemas ambientais, como também maior profissionalismo e, conseqüentemente, maior capacidade de realização e de cobrança e envolvimento dos governos em compromissos com a solução desses

problemas. É crescente o número e a capacidade de trabalho de organizações como a WWF, a *Conservation International*, entre outras ONG com atuação global.

Especificamente em relação ao turismo, destacam-se as iniciativas de definição de princípios e indicadores de sustentabilidade, levadas a cabo a partir da Conferência Rio-92 por organismos internacionais, como a Organização Mundial do Turismo e o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, que estimulam e apoiam a elaboração de políticas nacionais para este fim.

Fruto da mobilização global, também é crescente o número de possibilidades de acesso a recursos financeiros externos para a realização de ações de gestão ambiental, alguns atrelados a empréstimos para desenvolvimento (BID, Banco Mundial etc.) outros 'a fundo perdido', doações etc. (GEF, p.ex.) que são aplicados tanto em programas governamentais como de ONG, outros com execução direta de instituições internacionais em projetos de capacitação local para a gestão ambiental.

A partir da instituição da Política Nacional de Meio Ambiente (1981), tanto os instrumentos desta política como outras políticas públicas relacionadas à conservação e proteção dos recursos naturais do país (como a Política Nacional de Recursos Hídricos) têm evoluído e conquistado espaço nos processos de tomada de decisão. Embora existam grandes conflitos e entraves para a efetiva implantação das políticas e dos instrumentos ambientais e o diálogo com políticas de outros setores, importantes resultados podem ser identificados; a expectativa, de um modo geral, é a de que o Governo Federal mantenha ou aumente os recursos para a proteção do meio ambiente.

Para o contexto da relação turismo e meio ambiente na Costa Norte, destacam-se o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) e o recém criado Plano Nacional de Áreas Protegidas. Destacam-se ainda as diretrizes formuladas no âmbito da Convenção Sobre Biodiversidade, em especial as indicações de Áreas e Ações Prioritárias para a Conservação, Utilização Sustentável e Repartição de Benefícios da Biodiversidade Brasileira (ratificadas pela Portaria MMA 126/2004), que classificam a região da Costa Norte como de extrema e alta prioridades. Essas diretrizes, entre outras, estão sendo consideradas pelo IBAMA na proposta de criação de novas Unidades de Conservação (UC) e de fortalecimento da gestão das existentes na CN. Nesse contexto inserem-se os fundos ambientais e outras fontes de recursos financeiros criadas no país para apoiar a implantação da PNMA e das diretrizes e metas internacionais para Meio Ambiente, tais como o FNMA, FUNBIO. Apesar dos avanços na ação global e nas políticas nacionais voltadas para a proteção ambiental, estes são insuficientes para evitar, nos próximos quinze anos, a evolução dos impactos negativos já deflagrados e em curso acelerado, ou mesmo de novos possíveis impactos decorrentes de uma política internacional de crescimento econômico que não incorpora, como necessário, as externalidades ambientais e sociais.

Com relação aos efeitos ambientais do turismo, a sua magnitude tem relação direta com o volume de turistas que visita uma determinada região. Conforme as premissas estabelecidas ("Turismo no Brasil – 2007-2010"), estima-se um crescimento de 15% ao ano no fluxo de turistas para o Brasil. Tal aumento e o crescente interesse pelo Litoral do Nordeste trarão efeitos positivos para a economia regional, mas também poderão causar impactos ambientais negativos. A UNEP e a WTO (2005) alertam que os ambientes marinhos e costeiros estão entre os mais vulneráveis às pressões que resultarão do crescimento do turismo internacional, em decorrência da má gestão de resíduos de cruzeiros marítimos e *resorts*, da demanda por água, energia e outros recursos naturais, do aumento da poluição atmosférica, entre outros impactos indiretos. Devem ser

considerados ainda os impactos diretos nos ecossistemas marinhos e costeiros, de atividades como mergulho autônomo, *snorkling*, pesca, esportes aquáticos e turismo náutico, que deverão aumentar devido ao crescimento do fluxo de turistas na região.

Estima-se que o turismo possa contribuir para um aumento de 5,3% nas emissões de gases do efeito estufa, sendo que 90% desse total por conta do transporte. Na medida em que aumenta o volume de tráfego aéreo (e outros meios de transporte), conseqüentemente, aumentam os níveis de poluição atmosférica, o que pode contribuir para as mudanças climáticas. A elevação do nível do mar, a redução da biodiversidade e outros efeitos das mudanças climáticas podem ser danosos para os ecossistemas na CN, nos quais já se percebe a ocorrência de danos, como a erosão nas praias.

Adicionalmente, deverá haver um crescimento das pressões, dos conflitos e dos impactos associados ao uso dos recursos naturais por outras atividades produtivas, e pelo natural crescimento da população do país, em especial da Zona Costeira. Destaque-se, como relevantes para as condições ambientais e sociais da CN, as pressões sobre os recursos naturais, especialmente os recursos pesqueiros, provenientes da exploração de petróleo e gás natural; do consumo de água e da geração de energia elétrica.

#### 4.1.2 Articulação Intersetorial

São fatores críticos de natureza exógena para a governança do desenvolvimento turístico da CN: por um lado, a reduzida integração intersetorial da gestão ambiental e da gestão do turismo; e, por outro, a fraca articulação entre os gestores do turismo, seja no âmbito governamental, em seus diversos níveis, seja do setor público com o setor privado e a sociedade civil.

Contudo, a CN poderá beneficiar-se de movimentos mais recentes que têm ocorrido nessas duas vertentes. Assim, depois de um longo e demorado processo de aproximação entre as áreas de gestão ambiental e de gestão do turismo, em especial no contexto do Programa de Desenvolvimento do Ecoturismo na Amazônia Legal (PROECOTUR), já se estabeleceram processos e mecanismos de integração dos trabalhos do MMA e do MTur, situação considerada impraticável por longos seis anos. A perspectiva de melhor articulação iniciada com o PROECOTUR tem se expandido para outras áreas, valendo destacar: (i) o trabalho conjunto, entre as equipes de ambos os ministérios, para o tratamento das alternativas e mecanismos de implementação, no âmbito do Governo Federal, dos esforços de avaliação ambiental estratégica no setor turismo; e (ii) o apoio financeiro do MTur ao IBAMA para "*no âmbito dos programas regionais de desenvolvimento do turismo (os PRODETUR) promover o planejamento, a preparação e a execução de atividades voltadas para dar suporte físico e logístico à administração de unidades de conservação sob gestão do IBAMA e à implementação, nelas, de atividades de turismo*".<sup>4</sup> Assim, o desafio futuro será ampliar o leque de itens sobre os quais haja uma maior aproximação entre os órgãos envolvidos nesses segmentos, em especial no que concerne aos aspectos de normatização do uso turístico dos ativos ambientais.

Também na articulação interinstitucional na gestão do turismo as perspectivas são alentadoras, exceção feita à persistente ausência dos municípios neste processo. Com efeito, a política de descentralização praticada pelo MTur nos últimos anos ensejou a criação de mecanismos que envolvem os vários segmentos (a

<sup>4</sup> Termo de Cooperação MMA e MTur, de 06 de junho de 2006.

reformulação e efetividade do Conselho Nacional de Turismo, por exemplo), sejam os diversos tipos de atores públicos (o Fórum de Secretários de Turismo) ou mesmo no caso dos PRODETUR, nos quais se requer a instalação e operação de um conselho regional de turismo para cada pólo turístico. Assim, na medida em que a promoção do desenvolvimento do turismo na CN considera sua incorporação ao PRODETUR Nordeste, deverá ser ali aplicada esta norma, que foi prevista em seu Regulamento Operacional. O conselho será o foro específico de discussão, acompanhamento e avaliação do desenvolvimento turístico dessa região. A persistente omissão dos municípios no movimento de mobilização institucional em torno do turismo pode ser explicada pela falta de percepção dos gestores locais de como, se devidamente gerenciados, os destinos e suas populações podem se beneficiar dos bons resultados. A efetivação do Consórcio Interestadual, que reunirá o Maranhão, o Piauí e o Ceará, pode ser um facilitador tanto da governança do turismo como da própria institucionalidade da CN.

## 4.2 Aspectos Sociais

### 4.2.1 Mecanismos de Participação Social

A sociedade brasileira tem conhecido desde a Constituição de 1988 um quadro favorável e estimulador à participação social. A descentralização, atribuindo funções e responsabilidades novas às municipalidades, particularmente no campo da saúde e da educação e as funções atribuídas ao Ministério Público, e a imagem que o mesmo adquiriu aos poucos junto aos movimentos organizados da sociedade civil, contribuíram para dar à população mecanismos de participação antes inexistentes. Por outro lado o papel da mídia, acompanhando e investigando a ação pública em várias dimensões, o aumento da consciência política nacional e as medidas de controle e aumento da transparência da gestão pública têm contribuído na mesma direção. No entanto, apesar desses sinais, o nível de participação social ainda continua baixo.

O associativismo na sociedade que parecia ganhar novas dimensões com os movimentos sociais urbanos da década de 1980, assumiu feições retroativas na década seguinte. Não apenas as associações de moradores e formas organizativas de vizinhança esgotaram seu movimento ascendente e ingressaram em um recessivo visível, como o movimento sindical urbano também refluíu.

É verdade que a sociedade ganhou, na década passada, novas formas organizativas, particularmente em torno das organizações não-governamentais, que se desenvolveram de forma surpreendente e em todos os campos da sociedade: educação, gênero, defesa da criança, ciência e tecnologia, expressões culturais, crédito, cooperativas, direitos humanos e meio ambiente, particularmente, nos últimos anos, nestes dois últimos campos.

Simultaneamente, ainda naquele período, novos atores ganharam expressão na sociedade como o movimento dos sem terra, como a expressão mais importante do campo, e mais recentemente o movimento dos sem teto, ainda em processo de constituição, e os atores da nova economia solidária, cooperativas e associações de coletores de resíduos sólidos e recicladores. De maneira idêntica cresceram, desde a década de 1980, as organizações de defesa dos consumidores e agências territoriais, o primeiro relacionado à constituição de um ator social significativo na economia de massa, o consumidor, e o segundo, relacionado ao processo de constituição e fortalecimento de APL (Arranjos Produtivos Locais).

O crescimento do terceiro setor se fez paralelamente ao de igrejas neopentecostais, que se disseminaram em todo o país e ganharam o campo da política por meio de bancadas de parlamentares em todas as instâncias governamentais, chegando a se constituir como partido político.

Contingente a esfera governamental se desenvolveram os Conselhos Nacionais, estaduais e municipais nas áreas da assistência social, da saúde, da educação, da segurança pública e do meio ambiente, entre outros. Porém, com níveis de participação, grau de organização e capacidade de atuação muito diferenciados. Em função do tamanho do município, personalidades participantes e apoio governamental. Assim, na maioria dos pequenos municípios os conselhos não conseguiram ganhar estatura suficiente para agir de forma independente e autônoma do Poder Municipal para desempenhar seu papel de controle social efetivo. Em municípios médios e grandes as condições foram mais favoráveis, mas seu bom desempenho dependeu e depende da existência de uma tradição participativa e de organizações sólidas e autônomas da sociedade civil.

Uma nova prática se consagrou em muitos espaços municipais, sobretudo na década passada, um pouco menos na presente, que foi a do orçamento participativo. Consagrada em Porto Alegre, que lhe deu visibilidade e prestígio, disseminou-se em muitas municipalidades brasileiras estimulando a participação social na gestão do espaço público. No entanto, apesar das condições favoráveis, da ampliação dos canais, do surgimento de novos atores e de práticas inovadoras, a participação social compreende ainda uma parcela minoritária da população brasileira, caracterizando-se como limitada, não se caracterizando como exceção o movimento social na CN. Constituem-se como obstáculos, entre outros, a baixa escolaridade, o frágil nível de renda, a ausência de tradições comunitárias e associativistas, os altos custos da participação e o desgaste do campo político, alimentando o individualismo próprio das economias de mercado de massa.

#### 4.2.2 Aumento do IDH e IDI

O turismo requer condições sociais mínimas tanto para garantir a qualidade do conjunto de serviços ofertados, enquanto atividade econômica, como para contribuir com o desenvolvimento social da região. Em geral, os indicadores sociais dos municípios da CN são críticos, em particular quanto aos níveis de pobreza e escolaridade. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e o Índice de Desenvolvimento Infantil (IDI) estão abaixo das médias do Brasil e do Nordeste. No entanto, acompanhando a tendência da Região Nordeste, os índices têm melhorado nos últimos anos, no caso do IDH, em função de melhores resultados nas áreas de educação e renda. Como aponta Haddad (2006), houve uma forte expansão das transferências de renda da Previdência Social como decorrência das decisões redistributivas tomadas na Constituição de 1988. Assim, o crescimento da renda *per capita* pode ter ocorrido, muitas vezes, como decorrência de políticas sociais compensatórias e não de expansão econômica sustentada. Em relação ao IDI, de acordo com a UNICEF (2006), a evolução pode estar associada às políticas sociais implementadas na região, que têm beneficiado famílias residentes nas regiões mais carentes.

Em relação à educação, a população dos municípios apresenta baixas taxas de alfabetização. As mais baixas correspondem à população com idade superior a vinte anos, o que é uma barreira para o aproveitamento no turismo de boa parte da população economicamente ativa. A formação deficiente é também um entrave para um melhor desempenho e qualificação da mão-de-obra e dos empresários. O resultado é a baixa qualidade dos serviços prestados e a "importação" de mão-de-obra qualificada, uma vez que é evidente a falta de preparo de



parte significativa da população para exercer profissões e ocupar cargos que exijam um maior grau de qualificação, ou para se beneficiar de processos de capacitação mais sofisticados.

Por outro lado, o fato de as taxas de alfabetização nas faixas etárias mais novas serem significativamente maiores evidencia a ampliação do acesso à educação básica. Atualmente, a oferta educacional de ensino fundamental e médio não apresenta graves problemas em termos quantitativos. Como nos outros municípios da Região Nordeste, a tendência é de que os indicadores sociais da CN continuem a melhorar, em sintonia com as políticas sociais, o crescimento da oferta e da qualidade da educação e o crescimento da renda. Com isso, esperam-se maior facilidade e eficiência por parte dos programas de capacitação de mão-de-obra voltados para as atividades turísticas, assim como uma maior possibilidade de inclusão da população local em postos de trabalho mais qualificados e com maior qualidade dos serviços prestados.

## 4.3 Aspectos Econômicos

### 4.3.1 Estabilidade Econômica Nacional e Internacional

O turismo pode ser considerado um setor econômico globalizado e dinâmico, sofrendo fortes influências de diversas variáveis econômicas. Nesse sentido, a definição do comportamento de algumas dessas variáveis torna-se imprescindível para a determinação das tendências do turismo na CN nos próximos quinze anos.

Para isso, foram utilizadas algumas projeções apresentadas no estudo "Turismo no Brasil – 2007-2010", do Ministério do Turismo, sobre a situação econômica internacional e nacional. Visando simplificar a análise, e considerando que a mesma não tem um caráter quantitativo, mas sim qualitativo e estratégico, as projeções apresentadas no estudo foram estendidas para um horizonte de quinze anos, que compreende o período analisado nesta AAE. A partir daí, foram selecionados alguns aspectos econômicos externos que irão influenciar o desenvolvimento do turismo da CN. São eles:

- Situação econômica internacional favorável, economia mundial aquecida e liquidez internacional, com taxas de juros internacionais em patamares reduzidos; tendência de crescimento sustentável da economia mundial e ausência de grandes choques ou catástrofes que possam ameaçar a estabilidade econômica mundial.
- Situação econômica nacional favorável, estabilidade econômica e inflação controlada; risco país em declínio e estabilidade cambial; perspectiva de crescimento do PIB em torno de 4,0% ao ano e as taxas de juros reais seguem uma trajetória de queda gradativa; contas externas favoráveis e equilíbrio fiscal.
- Realização de reformas, devido à sua importância para o crescimento do país e ao seu tímido avanço nos últimos anos, acredita-se que nos próximos quinze anos as seguintes reformas sejam realizadas: Reforma Tributária, reduzindo a carga tributária e aumentando a competitividade das empresas nacionais; Reforma Trabalhista, flexibilizando a legislação trabalhista e influenciando na redução da informalidade; Reforma Previdenciária, buscando o equilíbrio fiscal de longo prazo e contribuindo para um crescimento estável.
- Contexto político favorável ao crescimento econômico e ao desenvolvimento do setor turístico, transições democráticas maduras no período; manutenção do Ministério do Turismo; manutenção



do apoio do Congresso Nacional ao setor de turismo; ambiente de estabilidade de regras para incentivar investimentos na economia brasileira; ampliação dos programas de infra-estrutura; auxílio da União aos estados com baixa capacidade de financiamento; realização de investimentos públicos acompanhando o desenvolvimento do setor privado.

O orçamento do Ministério do Turismo e o nível de investimentos privados<sup>5</sup>, que têm influência direta no desempenho do setor, devem ser considerados, pois indicam as tendências de desenvolvimento em termos de oferta. Dentre as hipóteses discutidas no setor, a mais plausível é a de manutenção da relação nível do orçamento /PIB, o que significa um crescimento em torno de 4,0% ao ano para o orçamento do Ministério do Turismo. A expectativa é a de que os investimentos privados acompanhem a trajetória dos investimentos públicos, o que indica que haverá um crescimento gradativo desses investimentos nos próximos anos. Em síntese, o contexto econômico e o mercado turístico configuram condições favoráveis ao desenvolvimento do turismo, mostrando que deverá haver um aumento dos fluxos turísticos nos próximos anos, assim como o crescimento da capacidade e do volume de investimentos do setor público (MTur) e da iniciativa privada.

#### 4.4 Mercado Turístico

O desenvolvimento do turismo na CN depende diretamente do crescimento dos fluxos de turismo doméstico e internacional. Como e com qual intensidade esses fluxos serão direcionados para a região irá depender do desempenho e das ações promocionais e de comercialização realizadas pelo setor privado e pelo setor público. Sendo assim, a proposta é prever, com base no estudo "Turismo no Brasil – 2007-2010", o crescimento da demanda turística doméstica e internacional para os próximos quinze anos. O referido estudo apresenta dados retirados do Plano Nacional de Turismo (PNT) e da Organização Mundial de Turismo (OMT), com relação à entrada de turistas estrangeiros no Brasil e aos desembarques domésticos:

- turismo doméstico, crescimento médio constatado, entre os anos de 2003 e 2005, de 15% ao ano, referente ao número de desembarques domésticos.
- turismo internacional, crescimento médio de 14,7% no número de entrada de turistas estrangeiros no país, conforme constatado entre os anos de 2003 e 2005.

#### 4.5 Aspectos de Uso do Território

##### 4.5.1 Mecanismos e instrumentos de gestão urbana e regional

O ordenamento territorial, quer seja com finalidade turística ou urbana, pressupõe uma autoridade gestora que planeje, implemente e opere, de forma autônoma, as condições necessárias às organizações desejadas. No caso da Costa Norte, o território, com seus ativos paisagísticos e as cidades, como destinos e concentração de serviços, enfrentam limitados mecanismos e instrumentos de gestão urbana e regional.

---

<sup>5</sup> A apresentação de alguns dados quantitativos tem como objetivo apenas ilustrar e corroborar a hipótese de um cenário favorável ao turismo nos próximos quinze anos, uma vez que as análises realizadas terão apenas um caráter qualitativo quanto a esses valores.

A questão territorial e urbana, no contexto do desenvolvimento do turismo, é um desafio que transcende a competência das autoridades locais, justamente em razão de fatores críticos externos a ela. A compreensão desse fenômeno exige que se observem alguns aspectos conceituais.

Em primeiro lugar, o fato de a CN se tratar de uma realidade regional, ela acalenta perspectivas que vão além das expectativas da autoridade local. O turismo é incitado por ativos naturais, com uma abrangência territorial que envolve vários municípios. Essa condição regional cria, para as municipalidades, fatores críticos, de origem externa, sobre os quais elas têm pouco controle, faltando ainda instrumentos para os absorverem sem alimentar sensação de perda de poder político. Alguns fatos caracterizam bem essa realidade: (i) os Planos de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável (PDITS) foram concebidos e realizados de fora para dentro, por mais que os municípios tenham sido chamados a participar; (ii) os grandes ativos turísticos são Unidades de Conservação, sob a tutela da autoridade federal que, de certo modo, vê na perspectiva do uso turístico um risco externo aos propósitos de preservação ambiental; (iii) o regulamento operacional do PRODETUR-NE II introduz instrumentos e regras que transcendem a soberania municipal, entre eles, o conselho regional de turismo como ente de decisão sobre o setor, e os planos diretores municipais, obrigatórios em razão do turismo e não devido a outras motivações, também de legítimo interesse local.

Uma das filosofias básicas do PRODETUR é a da polarização regional, a partir dos três grandes centros turísticos (Jericoacoara, Parnaíba e Barreirinhas). Entretanto, este propósito não encontra uma acolhida serena, entre os municípios, pois todos disputam, de certo modo, um papel nessa polarização e os instrumentos de planejamento disponíveis não têm meios de legitimar diretrizes com âmbito regional, como é indicado para esses casos, pois elas dependem de legislação municipal. Infelizmente, não há um sistema de decisão regional, com uma legitimidade capaz de dar prevalência às suas decisões, diante dos interesses locais de cada municipalidade.

Este é um cenário que introduz elementos de fora, na rotina da autoridade municipal, com fortes implicações no processo de planejamento e tomada de decisão. A preparação das cidades para exercerem um papel fundamental no receptivo e na permanência do turista na região é condicionada por valores externos, sobre os quais os municípios não têm competência direta para gerir e regular, o que agrava a complexidade desses novos desafios. Numa perspectiva de futuro, este cenário revela o quanto os fatores externos vão influir nas decisões locais e, muito provavelmente, o quanto a autoridade local será subordinada a esses fatores, na sua competência de promover o ordenamento territorial e urbano. Um grande universo de conflitos se apresenta no horizonte, com tendências que podem ofuscar tanto as expectativas turísticas como a qualidade do ordenamento territorial e urbano.

## 5. Fatores Críticos Internos

A análise tendencial, no horizonte proposto de quinze anos, foi construída tendo como referência os fatores críticos que condicionam o turismo na região: negócio turismo, ordenamento territorial, sistema de governança, infra-estrutura e inclusão social e os planos, programas e projetos existentes na CN. Os fatores críticos internos e seus respectivos critérios de análise são resultantes do diagnóstico ambiental, social e econômico da CN, face ao turismo (Figura 4).

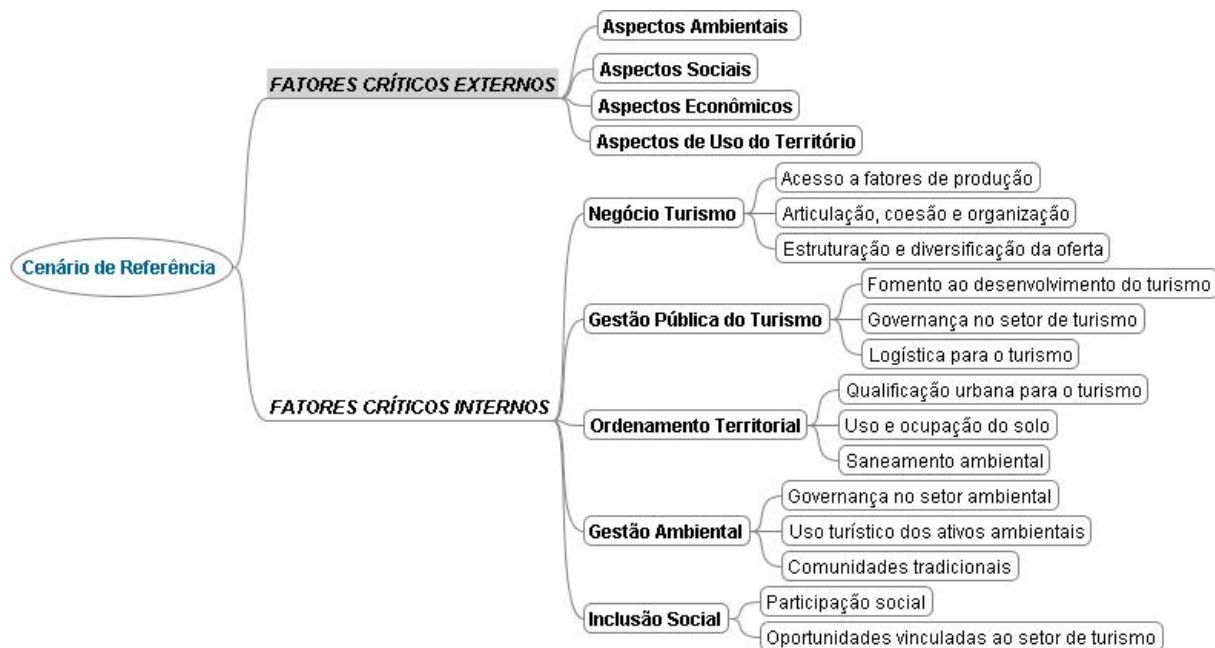


Figura 3 - Fatores Críticos Externos e Internos

Fonte: LIMA/COPPE/UFRJ, 2006

### 5.1. Negócio Turismo

#### 5.1.1. Acesso a fatores de produção

Os fatores de produção incluem todos os componentes utilizados pelos empreendimentos turísticos e empresas de apoio para a produção de bens e serviços que sejam demandados direta ou indiretamente pelo setor de turismo: mão-de-obra, insumos diversos, recursos financeiros e tecnologia.

Conforme indicado no diagnóstico, os maiores índices de analfabetismo encontram-se entre os jovens e adultos que compõe a população economicamente ativa, ou seja, a oferta de mão de obra local da região. Essa deficiência dificulta o aproveitamento da população na atividade turística, a qual tem menos chance de se beneficiar de cursos de capacitação e ocupar cargos minimamente qualificados.

A região também se caracteriza pela importação de diversos insumos utilizados pelos empreendimentos turísticos, principalmente os alimentos e, mais especificamente, os hortifrutigranjeiros. As atividades agrícolas são, em sua maioria, desenvolvidas pelas estruturas familiares e voltadas para a subsistência, com poucos incentivos financeiros e acesso restrito a novas tecnologias, sendo assim incapazes de suprir em quantidade e qualidade adequada a demanda do setor de turismo.

Da mesma forma, a maioria dos empresários da região tem acesso restrito a tecnologias, como a Internet, seja por falta de informação ou por dificuldades técnicas locais. Por outro lado, os empreendimentos de maior porte, geralmente de pessoas de fora, já utilizam tecnologias mais avançadas, muitas vezes trazidas pelos próprios empresários, mas ainda pouco difundidas na região.

As limitações estão presentes também no que diz respeito ao crédito disponível para os empreendedores turísticos, principalmente os empresários locais, com baixa capacidade de endividamento. Um dos problemas é a inadequação do crédito não apenas à realidade do setor turístico, como à realidade da região. Trata-se de um mercado que apresenta algumas particularidades como a sazonalidade, que podem ser determinantes para o insucesso do pequeno e micro empresário.

Os dados relativos às taxas de alfabetização da população entre dez e dezenove anos são melhores do que as correspondentes à parcela da população acima de vinte anos. Isso indica uma perspectiva de progresso na formação e, conseqüentemente, na qualidade da mão-de-obra local, no médio e longo prazo, pois uma parcela cada vez maior da população terá melhores condições de aproveitar os processos de capacitação e se inserir no mercado de trabalho que o setor de turismo venha a oferecer. Alguns programas do Governo Federal no setor de educação, como o Brasil Alfabetizado, contribuem para a formação da população, fortalecendo essa tendência, enquanto iniciativas do Mtur, como as ações previstas no PRODETUR NE II e no Programa de Capacitação e Produção Associada ao Turismo, atuam diretamente na capacitação de futuros profissionais do setor.

Há semelhança nas taxas de alfabetização dos municípios da Costa Norte, à exceção de Parnaíba que apresenta resultados mais favoráveis, além de ser o único município a oferecer cursos superiores. Por essa razão, tem possibilidade de assumir uma posição de liderança em termos de oferta de mão-de-obra mais bem qualificada para toda a região. Pode se transformar, também, em um centro de formação de profissionais para o turismo, diminuindo a necessidade de "importação" de recursos humanos.

Com relação aos insumos utilizados pelo setor turístico, a tendência é de que haja um maior envolvimento das comunidades locais na produção, que deve melhorar em termos de qualidade e variedade. Há programas voltados para: o fortalecimento da agricultura familiar (PRONAF) e a organização de pequenos produtores, acompanhados do desenvolvimento de arranjos e sistemas produtivos locais (PAPL); projetos de irrigação (DNOCS), de apoio à aquicultura e à pesca e de desenvolvimento integrado do Vale do Paraíba (CODEVASF); entre outras ações que devem resultar em maior disponibilidade de insumos. A variedade e a qualidade da produção dependem, em parte, das forças de mercado que atuam no sentido de adequar a produção à demanda; este deve ser mais um fator a contribuir positivamente para o desenvolvimento da região. Entretanto, como se trata de um processo lento, a região continuará a importar insumos ainda por alguns anos.

É provável que venham a surgir novas atividades produtivas e que haja o aprimoramento das existentes em função de oportunidades oferecidas pelo mercado, mas é possível, também, que essas oportunidades sejam mais bem aproveitadas por empresários de outras regiões.

Apesar de se prever ações de capacitação empresarial, estas não incluem especificamente a difusão de novas tecnologias, o que parece que continuará a cargo dos próprios empresários do setor. Conforme o diagnóstico, a participação da iniciativa privada nessa difusão pode ser verificada na estrutura dos

empreendimentos turísticos da Vila de Jeri, onde a atividade encontra-se em um estágio mais avançado e predominam empresários estrangeiros que trazem idéias novas e experiências de outros locais. É provável que se mantenha essa “defasagem tecnológica” da região de Jeri, relativamente às de Barreirinhas e do Delta do Parnaíba. Entretanto, em função da integração, que já acontece de forma incipiente, espera-se uma redução dessa diferença, uma vez que as tecnologias mais eficientes tendem a ser rapidamente difundidas. Algumas dependem da infra-estrutura básica e de serviços, o que faz com que o governo tenha um papel fundamental neste sentido, influenciando diretamente a velocidade de sua apropriação.

Com base na premissa de queda gradativa das taxa de juros real da economia, a tendência é de que o acesso ao crédito fique cada vez mais barato, impulsionando o nível de investimentos no setor, tanto nas atividades diretas (hotéis e restaurantes), como nos serviços de apoio, incluindo a produção de insumos. Como a maioria dos efeitos oriundos de medidas macroeconômicas, as mudanças serão sentidas gradativamente, ao longo do período. Os investimentos do setor privado costumam seguir a trajetória dos investimentos públicos e ainda podem continuar reprimidos em função da inadequação do crédito às condições do mercado turístico. Mudanças mais consistentes dependerão de estratégias e ações dos bancos e instituições de crédito nos próximos quinze anos e da maturidade e da rentabilidade do mercado turístico.

É natural que esse efeito seja sentido com menos intensidade nos locais onde os investimentos estrangeiros estão mais presentes, como é o caso da Vila de Jeri. Uma oferta de crédito mais adequada ao setor turístico poderá, também, incentivar um maior número de empresários locais a iniciar negócios, garantindo na região maior retenção da renda gerada com a atividade.

### 5.1.2. Articulação, Coesão e Organização

No diagnóstico, constatou-se que o *trade* turístico da CN apresenta deficiências em termos de organização, com pouca articulação interna, o que implica na perda de uma série de vantagens e sinergias oferecidas pela concentração geográfica e a cooperação entre diferentes empresas de um mesmo setor. Em função disso, a renda gerada pela atividade turística, atualmente, está aquém do potencial da região, que apresenta taxas de ocupação ainda abaixo do esperado pelos empresários, o que piora com a sazonalidade. A atividade não é suficiente para movimentar a economia local.

Um dos problemas constatados, e que reflete a realidade do País, é o alto grau de informalidade que, em parte, se justifica pelas deficiências de organização e pela falta de qualificação da maioria dos membros do *trade*. O setor público tem um papel a cumprir com relação a esse problema, mas a capacidade de intervenção e investimento dos municípios locais, por exemplo, fica comprometida devido à falta de recursos — todos se caracterizam por um baixo nível de arrecadação tributária, sendo as ‘Transferências Constitucionais’ a componente mais importante de suas receitas.

Há, ainda, conflitos em função da informalidade nas relações trabalhistas, principalmente no caso dos pescadores (Camocim/Ceará), que enfrentam problemas associados à aposentadoria e ao pagamento de pensões.

Espera-se que haja um desenvolvimento natural dos empreendedores em função da necessidade de organização, do aprendizado adquiridos com a prática e de sua própria maturidade. É provável que o

relacionamento interno do *trade* turístico melhora, tendendo a maior cooperação interna, o que pressupõe melhoria na sua articulação, coesão e organização. A favor dessa tendência estão as ações de capacitação empresarial promovidas pelo MTur, com o PRODETUR NE II principalmente, e o incentivo à formação de cooperativas, arranjos e sistemas produtivos locais. É natural que a concorrência seja a tônica do desenvolvimento do turismo, o que poderá trazer benefícios no sentido de melhorar os produtos e serviços prestados, mas que pode vir a se tornar um entrave a um melhor relacionamento entre os membros do *trade*, pois o comportamento individualista e isolado pode continuar a predominar. Espera-se, entretanto, uma melhoria nesse sentido a curto e médio prazos, em função do espaço que ainda há no mercado e da necessidade de cooperação em busca de integração e eficiência. Por outro lado, é provável que com a saturação do mercado no longo prazo, em função de estudos de capacidade de carga dos ativos ambientais, por exemplo, aumente a concorrência e as relações amistosas e cooperativas voltem a se deteriorar, em função da queda gradativa das margens de lucro.

Apesar dos três principais destinos turísticos apresentarem estruturas empresariais em diferentes estágios de desenvolvimento, essas características e as respectivas tendências podem ser identificadas em toda a CN.

Diante das premissas externas de estabilidade econômica e realização das reformas (Turismo no Brasil 2007- 2010) é provável que haja uma redução da informalidade e um incremento na receita municipal ao longo dos próximos quinze anos. A entrada em vigor da nova lei das pequenas e micro- empresas, que prevê a categoria de tributação “super simples”, bem como as ações de capacitação promovidas pelo MTur, tendem a facilitar a formalização de pequenos empreendimentos. Será mais fácil e barato para os pequenos empreendedores formalizarem suas atividades e, conseqüentemente, os contratos de trabalho de seus funcionários, contribuindo para o aumento da arrecadação e da capacidade de investimento dos municípios.

Apesar das dificuldades, mas consideradas as intervenções previstas, pode-se esperar um aumento da renda gerada com o turismo nos primeiros anos, em função também do crescimento espontâneo da atividade na região. Entretanto, esse crescimento poderá ser limitado pela perda de atratividade da região ou pela perda de “qualidade” dos visitantes e conseqüentes reduções dos gastos (por turista). Como, geralmente, a perda de qualidade do visitante se dá concomitantemente à massificação ou aumento do número de turistas, um efeito deve compensar o outro, mantendo um determinado nível de renda, sem muitas alterações, no longo prazo. Todavia, a sustentabilidade do turismo na CN e a garantia de rentabilidade não poderão ficar à mercê das leis de mercado. A manutenção da renda gerada pela atividade no longo prazo depende da manutenção dos atrativos naturais e da atuação do setor público em termos de regulamentação de uso e conservação.

A Vila de Jeri apresenta um potencial de crescimento quantitativo menor, uma vez que se encontra mais próxima da saturação em termos de ocupação e cercada por um Parque Nacional, o que restringe o aumento da renda gerada ao aumento dos preços praticados ou à extensão do período de alta estação, e não ao aumento dos fluxos. No caso de Barreirinhas e de Parnaíba, ainda há possibilidades de crescimento quantitativo, desde que este se dê de forma ordenada, para garantir a sustentabilidade da atividade no longo prazo. Os municípios próximos aos principais centros receptores podem se beneficiar do aumento dos fluxos turísticos para a região, oferecendo novas opções de serviços aos visitantes.

### 5.1.3. Estruturação e Diversificação da Oferta

Na Costa Norte, pratica-se principalmente o turismo de “sol e praia”, o turismo de aventura/esportes e o ecoturismo. Parte dos turistas procura a região sem um objetivo específico, o que se caracteriza pelo turismo de interesse geral ou *touring*. A segmentação adequada do turismo deve se dar a partir do planejamento da oferta, onde a iniciativa privada oferece produtos de acordo com as vocações da região. Entretanto, as forças de mercado atuam livremente e tendem a direcionar a oferta para o mercado consumidor mais promissor.

A oferta de produtos turísticos é pouco diversificada em toda a CN, o que compromete o desenvolvimento da atividade turística, principalmente com relação ao tempo de permanência do turista na região. A iniciativa privada realiza ações desarticuladas de promoção, embora, ainda que incipientes, existam iniciativas conjuntas de promoção e de comercialização de roteiros integrados.

O fluxo turístico atual para a CN já pode ser considerado excessivo para a infra-estrutura básica de turismo presente nos principais centros receptores, principalmente durante a alta temporada. Isso vem ocasionando efeitos adversos nas comunidades locais e no ambiente natural, composto, em grande parte, de ecossistemas frágeis.

Poderá ser complicado garantir a segmentação de acordo com o que a região oferece e os objetivos ambientais previstos, sem que haja uma intervenção do setor público. Pode-se esperar que sejam oferecidas diferentes modalidades de turismo e a tendência é que venham a existir todas as possíveis, pois é nesse sentido que a oferta pode se direcionar em face do aumento da concorrência e da saturação do mercado para certos segmentos. Também é provável que, diante do desenvolvimento da atividade, haja a entrada de novos empreendimentos no mercado, trazendo novas idéias e oferecendo produtos diferentes, mais aprimorados ou voltados para um outro público alvo. Entretanto, tudo indica que essa diversificação seguirá uma tendência reativa às forças de mercado e não pró-ativa, partindo dos empresários, com a intenção de melhorar a qualidade dos destinos turísticos da região.

Em Barreirinhas e Parnaíba, assim como em outras localidades da região, ainda há espaço para o estabelecimento de novos empreendimentos, voltados para diferentes tipos de turistas, assim como a formulação de novos produtos a serem comercializados. A Vila de Jeri, porém, encontra-se próxima da saturação em termos de ocupação, considerando-se as limitações impostas pelas fronteiras do parque, mas é possível que sejam criados novos produtos que atraiam outros tipos de turistas para a vila. As pequenas comunidades podem se tornar uma alternativa para os turistas e algumas delas já se organizam para isto. O turismo de base comunitária não só é uma opção de hospedagem e convívio, como pode ser comercializado como um produto turístico diferenciado, agregando valor à experiência do visitante.

Além das ações de promoção do destino “Brasil”, estão previstos, no PRODETUR NE II, Planos de *Marketing* para alguns municípios do Nordeste e ações de promoção específicas para os destinos da CN. Nesse sentido, é provável que haja um aumento gradativo do fluxo turístico para a região ao longo dos próximos quinze anos. Apesar dos investimentos públicos em promoção e a propaganda feita pelos próprios turistas, a participação do setor privado não se torna menos importante. Sendo assim, é possível que surjam iniciativas espontâneas, individuais ou conjuntas, no sentido de promover os empreendimentos, roteiros e atrativos.



A Vila de Jeri encontra-se em um estágio mais avançado de promoção e comercialização, principalmente no mercado internacional, e pode impulsionar o turismo regional nos próximos anos, caso incorpore outros atrativos da CN. A beleza prima dos Lençóis Maranhenses já exerce forte influência sobre os potenciais visitantes da região, o que poderá aumentar em função da continuidade do trabalho de divulgação, tendendo a se tornar parte, cada vez mais, indissociável dos roteiros da CN. O Delta do Parnaíba é, por sua vez, o atrativo menos conhecido e que precisa ser mais bem divulgado, devendo se beneficiar das vendas do roteiro integrado.

O crescimento espontâneo da atividade também deve contribuir para o aumento do fluxo de visitantes. É possível que haja uma tendência à massificação e ao aumento acentuado do fluxo de excursionistas, caso não sejam estabelecidos critérios e regulamentação para o desenvolvimento sustentável do turismo, o que prevê o uso adequado dos ativos naturais e o respeito à sua capacidade de carga.

A cidade de Barreirinhas já sofre com o aumento do excursionismo, em função da facilidade de acesso a partir de São Luís. Há perspectivas de melhoria do acesso à cidade de Santo Amaro do Maranhão, que fica mais próxima da capital e seria uma base de visitação para o Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses. Na ausência de investimentos em infra-estrutura e controle do fluxo de visitantes, a tendência é que esta cidade venha a vivenciar os mesmos problemas da sua vizinha, Barreirinhas. O aumento do turismo em Jericoacoara tende a “distribuir” o fluxo pelas comunidades e municípios vizinhos, como é o caso de Camocim e Tatajuba. Por mais espalhada que esteja a estrutura turística (hotéis, pousadas, restaurantes etc.), a pressão sobre os principais atrativos tende a aumentar, uma vez que as condições de acesso são semelhantes a partir dessas outras localidades. No caso do Delta do Parnaíba, as principais pressões sobre o ambiente natural têm origem em outras atividades, mas o aumento do fluxo de visitantes pode vir a intensificá-las. O grande fluxo turístico na alta temporada já causa problemas em ambientes mais frágeis, como a Lagoa do Portinho, em Luís Correia.

## 5.2 Gestão Pública do Turismo

### 5.2.1. Fomento

Há vários programas e projetos em curso na CN, todos eles com a marca comum da individualidade, do isolamento. A integração ainda não é atributo presente nas iniciativas de fomento à atividade turística. Em geral, as políticas de fomento podem ser agrupadas em duas linhas prioritárias de ação: as de oferta de linhas de crédito para o empreendedor da atividade turística e as de divulgação, promoção e *marketing* dos destinos.

Em relação à primeira, há uma incompatibilidade entre as linhas de crédito disponíveis e a realidade do pequeno empreendedor turístico da região. As instituições de crédito dispõem de recursos, mas os empreendedores, muitas vezes, não estão aptos a contrair os empréstimos. As instituições de fomento já demonstram conhecimento de tal fato e trabalham para facilitar o acesso aos recursos no curto e médio prazo. Por outro lado, o SEBRAE vem atuando na capacitação dos empreendedores, orientando na elaboração dos planos de negócios e contribuindo para uma boa inserção no mercado turístico. Não há, também, incentivos ao uso de “tecnologias limpas” por parte do *trade* turístico.

Em relação às ações de divulgação e promoção, existe uma atuação destacada por parte do setor público. A maior parte das ações de fomento ao turismo está concentrada na “venda” dos destinos turísticos de cada estado nos mercados nacional e internacional.

Os órgãos públicos de gestão do turismo, sobretudo os municipais, apresentam uma insuficiência de recursos humanos e financeiros, bem como de equipamentos e estrutura física. Já estão previstos, no âmbito do PRODETUR NE II, projetos voltados para o fortalecimento institucional com ações de capacitação e aquisição de equipamentos.

Assim, o fomento do turismo no âmbito governamental caracteriza-se por um quadro de atuações sistematicamente fragmentadas e desfocadas, nos diversos níveis governamentais. Os motivos são diversos, mas as conseqüências, convergentes.

A tendência de estabilidade da economia brasileira permite crer que a disponibilidade de crédito poderá ser ampliada. Mas, para que seja acessível ao empresariado local, é necessário, por um lado, que haja adequação das linhas de crédito às peculiaridades do setor turístico e às condições do empreendedor local; por outro lado, fazem-se, também, necessárias ações de capacitação do pequeno empreendedor. Em ambos os casos, já é possível notar uma melhora, mas a tendência é de aumento dos investidores de grande porte, impulsionados principalmente pelas políticas estaduais de captação de investimentos para o turismo.

Outra questão que influencia diretamente a possibilidade de acesso ao crédito diz respeito à informalidade dos empreendimentos turísticos locais. Com a nova lei das Micro e Pequenas Empresas (MPE) há uma tendência de aumento do número de estabelecimentos formalizados e, portanto, aptos a pleitear empréstimos.

A concentração das ações na venda dos destinos turísticos pode acarretar num descompasso entre o aumento do fluxo de turistas e a capacidade dos destinos em oferecer produtos e serviços de qualidade.

A estratégia, aplicada pelo MTur, de montagem e operação do Conselho Nacional do Turismo e dos foros sub-nacionais como mecanismos de descentralização e desconcentração da gestão do turismo no País deverá colaborar para o surgimento de pressões e demandas no sentido de superar o atual quadro de desarticulação institucional. Um fator importante para induzir uma mudança no quadro atual seria a perspectiva de elegibilidade da CN como um pólo priorizado no âmbito do PRODETUR NE. Nesse caso, a própria normatividade estabelecida no correspondente Regulamento Operacional criaria as condições para uma melhor articulação dos atores e a definição de um conjunto de ações pautadas por estratégias convergentes de desenvolvimento do turismo segundo uma visão de integração das ações e articulação dos agentes. As ações de fomento previstas para implantação no âmbito da CN e relacionadas anteriormente não permitem supor que esse quadro possa mudar nesse contexto.

### 5.2.2. Governança

Inexiste a visão real da necessidade de uma gestão compartilhada das ações de desenvolvimento do turismo na CN e isto é decorrência da não percepção, pelos decisores públicos, quanto às ‘vantagens’ que tal esforço poderia trazer para sua parte. Ademais, as definições e decisões de investimentos expressas nos

contratos de sub-empréstimo junto ao Banco do Nordeste e nos convênios com o MTur, conforme exprimidos nos PPP relacionados, constitui força natural a consolidar a visão fragmentada da CN. É importante destacar que os recursos públicos a serem alocados na execução das ações relacionadas nos PPP vão competir com os que seriam necessários para a implementação das ações a serem identificadas e priorizadas no âmbito do 'PDITS CN' – isto é, consomem capacidade de endividamento e de financiamento por parte dos agentes públicos, também requerida para a mencionada implementação.

As condições de atuação desarticulada e distante dos diversos agentes envolvidos na gestão pública do turismo no âmbito da CN constituem fator crítico do insucesso do seu desenvolvimento turístico sustentável. A análise, feita segundo os fatores críticos internos identificados, permite salientar:

- no esforço de fomento do turismo na CN, prevalece a visão desarticulada, por parte dos diversos atores que representam o Ministério do Turismo, cada um agindo segundo sua dimensão segmentada. Há problemas também no nível 'sub-regional', tanto dos Estados como dos Municípios, sempre considerando o 'regional' como uma 'oportunidade para fomentar o turismo e seus benefícios no seu território'. Neste caso estão as focalizações do *marketing* de cada Estado, deixando ao Governo Federal as eventuais iniciativas do *marketing* do 'roteiro integrado'. No nível municipal, por seu turno, não se nota haver a percepção de que há medidas essenciais, de responsabilidade desse nível de governo, para o fomento do turismo (plano diretor e a efetiva aplicação da legislação correspondente, por ex.);
- a visão 'oportunistar' ganha ares de máxima expressão quando se analisa a luta de cada estado na instalação da infra-estrutura logística para acesso e circulação na CN. O exemplo mais flagrante é revelado quando se nota cada um participando de uma verdadeira 'guerra de acesso aéreo', bastando destacar, aí, as lutas travadas pela viabilização dos aeroportos Barreirinhas (MA) e de Parazinho (CE) desconsiderando os esforços para a consolidação do de Parnaíba (PI) como aeroporto internacional para servir como o novo portão de entrada da CN. O mesmo quadro é observado para a implantação das estradas, onde se priorizam os acessos externos à CN a partir das capitais dos estados que a rede de articulação interna de seus atrativos ao portão Parnaíba;
- também as condições para a estruturação do processo de gestão do turismo na CN apresentam características de isolamento entre os atores, neste caso explicável pelo recente advento da 'idéia' de integração, idéia essa gerada muito mais por uma demanda do setor privado que pela percepção dos gestores públicos. E tal circunstância pode explicar a lentidão na construção de mecanismos institucionais capazes de consolidar a efetiva construção da 'integração' dita desejável pelos dirigentes públicos.

Enfim, em síntese, falta aos atores políticos da área de abrangência da CN a consciência de que seu desenvolvimento turístico sustentável constitui oportunidade desde que aquela região seja vista, tratada e gerenciada como unidade, e esta é uma condição essencial para o início de construção de uma adequada 'gestão pública do turismo para a CN' <sup>6</sup>.

Por outro lado, as perspectivas de limitação de recursos para o financiamento de novas ações delineadas a partir de uma visão da CN como unidade regional de planejamento sinaliza para dificuldades de

<sup>6</sup> A possível efetivação do Consórcio Interestadual MA, PI e CE constitui perspectiva favorável para fortalecer a gestão do turismo na CN.

mudança da tendência natural de consolidação da lógica de fragmentação na região. Aos governos estaduais e municipais naturalmente estará sendo cobrada a execução das ações objeto dos contratos de sub-empréstimo e dos convênios (a inércia e a normatividade aplicável ao caso tornam difícil uma revisão dessas 'prioridades'). Assim, as perspectivas de alteração desse quadro estariam mais dependentes da capacidade de mobilização do setor privado regional (visando viabilizar investimentos turísticos ou imobiliários ali já realizados) e/ou da iniciativa federal de buscar consolidar a CN como um pólo turístico sustentável, criando condições para o uso sustentável dos recursos naturais para fins turísticos — um *case* significativo de utilização socialmente justa de um ativo ambiental frágil, porém de reconhecido potencial turístico.

### 5.2.3. Logística

Hoje as capitais estaduais, principalmente São Luis e Fortaleza, são os portões de entrada do turista para a CN. Parnaíba, por contar com um aeroporto capaz de receber vôos internacionais, começa a despontar como alternativa de acesso à região. No entanto, a pouca demanda por vôos ainda não justifica a criação de linhas regulares para o município, ficando sua utilização restrita a vôos *charter* nacionais e internacionais.

Os principais acessos que ligam as capitais estaduais aos seus respectivos destinos, hoje, já estão pavimentados. Porém, as estradas que favorecem a circulação entre os atrativos no interior de cada destino são, em sua maior parte, precárias, exigindo por vezes a utilização de veículos com tração nas quatro rodas na locomoção. Com relação à integração dos destinos da CN é necessário ressaltar que as rodovias e o acesso fluvial (entre Tutóia e Ilha Grande/Parnaíba) estão igualmente em condições precárias.

Atualmente o deslocamento da população, dos turistas e das mercadorias na região CN é deficiente. O sistema de transporte público, utilizado principalmente pelas populações locais, é incapaz de atender à demanda turística. Os turistas que optam pelo roteiro integrado o fazem utilizando os serviços de transporte oferecidos pelas empresas de receptivo localizadas nos destinos. O transporte de mercadorias é realizado por meio de rodovias em melhores condições fora da região CN. Este trajeto, mais longo, aumenta os custos com transporte e impacta o preço final dos produtos.

A ênfase em investimentos em obras de infra-estrutura no âmbito dos programas de desenvolvimento do turismo constitui situação recorrente de pressão, por parte dos gestores públicos tanto estaduais como municipais. Ademais, esta lógica ocorre em um quadro muito utilitarista, mesmo no caso da CN, visto, conforme já mencionado, como mais uma 'oportunidade' para ampliar o volume desses investimentos, nem sempre focados no conceito da integração, porquanto cada um assume postura de 'máximo benefício' para o 'meu território'.

A consolidação de Fortaleza e São Luis como portões de entrada para a região CN é uma tendência natural devido à grande atratividade das duas capitais e às facilidades de acesso destas para seus respectivos destinos na CN. Com o aumento do fluxo turístico, Parnaíba poderá assumir papel importante como portão de entrada para a região, com seu aeroporto operando com vôos nacionais regulares e vôos *charter* internacionais. Há uma tendência de melhora na infra-estrutura do aeroporto de Barreirinhas proporcionada por projetos hoje em discussão, mas visando apenas vôos regionais, de menor porte.

A tendência de curto em médio prazo, tendo em vista os projetos já aprovados nos estados, é que haja uma melhora significativa nas rodovias de integração entre os destinos, favorecendo a circulação da população local, dos turistas e de mercadorias. A construção do trecho Barreirinhas-Araíóses no Maranhão (MA 402) e da CE-085, no Ceará, são fundamentais para a integração dos destinos da CN, estando em fase de execução.

A construção da rodovia que liga Barreirinhas a Araíóses vai facilitar a circulação de veículos entre a região dos Lençóis Maranhenses e Paranaíba, encurtando o tempo de viagem. Além de favorecer os fluxos turísticos, também servirá como rota de transporte de mercadorias entre São Luis e a região de Paranaíba. No médio e longo prazo, haverá um aumento significativo no tráfego de veículos pesados por essa rodovia o que exigirá uma manutenção freqüente e uma maior fiscalização por parte das autoridades.

A melhoria e implementação de novas estradas induzirão um aumento dos fluxos turísticos, principalmente, dos excursionistas ou turistas de um dia. Nos locais em que não houver infra-estrutura adequada para receber esse incremento na visitação, haverá um aumento dos impactos negativos de ordem socioambiental. Por outro lado, espera-se uma melhora nos serviços de transporte público da região, favorecendo não só o turista, mas principalmente a população local.

Também haverá uma melhora nas rodovias e estradas que ligam os destinos aos seus atrativos mais próximos. É o caso, por exemplo, das obras previstas para a região de Luis Correia (PI) que recuperarão os acessos às praias oceânicas e das obras de recuperação do acesso ao porto Tatus, em Ilha Grande (PI).

O fornecimento de mercadorias, principalmente hortifrutigranjeiros, para toda a CN também será beneficiado com as reformas nas estradas na região de Viçosa (CE).

As ações previstas nos PPP ressaltam a situação descrita e tendem a consolidar, cada vez mais, o isolamento dos destinos e a fragmentação dos eventuais produtos turísticos ou a redução de sua competitividade dada o não aproveitamento da sinergia entre eles. Somente o surgimento de um novo elemento, não previsto nos PPP, mas decorrente dos próprios fatores que levaram à realização do estudo da AAE/CN — isto é, a perspectiva da inclusão desse 'pólo turístico' como prioritário no âmbito do PRODETUR NE — e a revisão do processo de elaboração do correspondente PDITS, com foco na definição e formatação de produtos turísticos compatíveis com as características da CN constituirão oportunidade para a superação dessas distorções.

## 5.3 Ordenamento Territorial

### 5.3.1. Qualificação Urbana para o Turismo

As cidades têm revelado que crescem impulsionadas pela iniciativa privada aumentando, gradativamente, os conflitos na operação urbana, causados pelo uso espontâneo do solo e pela pouca iniciativa do poder público municipal, para estabelecer normas e conduzir o processo de evolução urbana à luz dessas diretrizes. Além disto, é visível que as cidades crescem sem maiores cuidados com a promoção dos seus próprios ativos turísticos, se contentando em apenas oferecer hospedagem (locais de dormida) aos visitantes. Foi, ainda, detectado que há perdas progressivas da identidade patrimonial urbana, com o abandono de

edificações históricas ou com a tendência de substituição de imóveis tradicionais por estruturas “modernas”, sem compromisso com as bases culturais das cidades.

Uma descaracterização da personalidade tradicional das cidades é um quadro em formação, com a agravante de não se ter soluções adequadas para neutralizá-lo. Constata-se uma crescente perda de qualidade no cenário urbano, na infra-estrutura e nos serviços, afetando a população das cidades mais dinâmicas em relação ao turismo. Este cenário revela uma tendência em que o turismo passa a ser um fator de reclamação em setores da população urbana. Por sua vez, não havendo condições para que o turismo seja massificado, ou restrito a fluxos mais selecionados, o cenário, num horizonte mais remoto, é de declínio, em razão de reflexos sobre o território e as cidades, resultantes da evolução urbana sob condições caracteristicamente empíricas.

Por outro lado, sinais de desenvolvimento desencadeiam processos migratórios, geralmente de pessoas de baixo poder aquisitivo e reduzida qualificação para o trabalho e para as efetivas oportunidades oferecidas, paradoxalmente, pelo mesmo processo de desenvolvimento. Essas migrações são fontes de favelização nas cidades e de muita informalidade na oferta de comércio e serviços. O cenário de degradação do ambiente urbano se intensifica e os desafios de preparação das cidades para o turismo tomam dimensões de difícil absorção pelas autoridades, posto que a capacidade de a economia urbana se recuperar é, cada vez, mais remota.

Esse mesmo fenômeno de crescimento acentua as dificuldades de inserção social no processo em curso, cuja dinâmica, em sua grande parte, não é suficientemente forte para absorver os contingentes humanos que se acumulam nas periferias das cidades. Cresce, ainda mais, esse desagradável cenário, tão impróprio a tudo que se persegue na ótica de um receptivo turístico.

A pretendida polarização regional, a partir dos três grandes núcleos (Jericoacoara, Parnaíba e Barreirinhas) é uma hipótese que ainda não se manifesta concretamente, nem como tendência. A polarização reconhecida, no momento, está apenas relacionada com o interesse do turista, que procura produtos de aventura nas redondezas desses núcleos. Esses locais supostamente polarizadores em seu entorno, na realidade, funcionam apenas como trampolim de acesso a tais passeios. A polarização como fator de desenvolvimento para a área de influência desses três núcleos é muito remota, considerando o cenário atual.

A força de São Luís e Fortaleza, como portões da CN e como importantes centros de distribuição de bens e utilidades de interesse do turismo vai se acentuar, prejudicando o esperado surgimento da polarização preconizada para Jericoacoara, Parnaíba e Barreirinhas. Os núcleos urbanos que se esperava fossem desenvolvidos em decorrência da polarização dos três principais pólos turísticos deverão, na realidade, ostentar uma condição de periferias longínquas, onde apenas viverão trabalhadores relacionados com o turismo intensificados nos três pólos.

Integração e sustentabilidade persistem como atributos ausentes na visão de Estados e Municípios, em relação à CN como região homogênea, tendo o turismo como fator de interesse comum para o desenvolvimento. O cenário atual não é confortável nessa direção, pois os atributos de integração e sustentabilidade têm raízes culturais, pouco ou nada desenvolvidas pelas instituições e autoridades da CN. Aspectos hegemônicos povoam, com mais frequência as expectativas das autoridades locais, o que é uma realidade oposta à esperada cultura de integração e sustentabilidade.

Integração e sustentabilidade só encontrarão respaldo no planejamento regional do turismo, se estratégias políticas permitirem a mobilização das autoridades para o reconhecimento de que só com o esforço e o interesse comum, se alcançará o desenvolvimento da região. Esta perspectiva, no entanto, não se apresenta espontaneamente na cultura gerencial reinante na CN, principalmente no âmbito municipal. A tendência é que a integração entre os pólos seja substituída pela interligação dos mesmos, deixando prosperar fatores de competitividade, associados a perspectivas de natureza hegemônica de cada pólo.

Assim, à qualificação para o turismo, além dos fatores externos que os municípios da CN se ressentem, soma-se um cenário desafiador de mazelas internas, alimentadas por fatores como: a especulação imobiliária; as migrações e suas inevitáveis favelas; a baixa perspectiva de inserção social no processo de desenvolvimento do turismo; e a ineficiência dos instrumentos de controle urbano. A perspectiva desse cenário é sombria, pois se sabe o quanto é difícil para os municípios se contraporem a essas tendências tão críticas.

### 5.3.2. Uso e Ocupação do Solo

Nos principais destinos da CN, os males da organização territorial urbana de hoje tendem a se projetar, no futuro, em razão da falta de planejamento comprometido com as perspectivas turísticas, regionais e ambientais. A falta de visão de longo prazo, na cultura gerencial das autoridades municipais também é um viés crítico no cenário atual, interferindo no turismo da CN. A expansão urbana se apropria de áreas que deveriam ser protegidas e valorizadas, por serem valiosos ativos ambientais e culturais das cidades e da região. O crescimento indesejado, atraído pelo tráfego nas trilhas de acesso aos Lençóis, por exemplo, é nocivo à zona de amortecimento do Parque e negativo para o turismo, que passa a conviver com uma paisagem comprometida ambientalmente. A falta de um controle da capacidade de suporte das cidades e dos ativos turísticos também se associa aos desafios a serem enfrentados para o desenvolvimento do turismo, nos moldes perseguidos para a CN.

Por outro lado, a área da CN está sob o efeito de medidas de planejamento do turismo, observando-se um conjunto amplo de Planos, Programas e Projetos (PPP), direcionados para os municípios dos Estados do Ceará, Piauí e para Santo Amaro, no Maranhão. No tocante ao uso e ocupação do solo, esses PPP se concentram no planejamento municipal (planos diretores participativos) e na melhoria da cartografia básica dos municípios. São expectativas importantes para a inclusão de instrumentos adequados de gestão urbana, embora se reconheça que os planos diretores municipais não se colocam entre as expectativas gerenciais da maioria dos prefeitos, que têm como principal instrumento de gestão, seus programas de governo. A obrigatoriedade desses planos está prevista na legislação brasileira (Lei Federal nº. 10.257, de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade) e, também, por uma exigência do PRODETUR-NE II. O cumprimento de tais exigências parece se concretizar, em parte, devido a essa obrigatoriedade, visto que a própria legislação prevê penalidades aos municípios que não atualizarem seu planejamento.

A compatibilização dos planos diretores já elaborados, com os PDITS e a filosofia do PRODETUR-NE II é muito reduzida, pois o planejamento municipal tem seguido uma rotina de tratamento, para a ordenação do território, muito dependente de tendências de crescimento e pressões sobre os indicadores urbanísticos. Não tem havido uma reflexão consistente sobre os novos instrumentos de política urbana, de modo a estabelecê-los com propriedade na legislação urbanística desses municípios. Isso tem tornado muito frágeis os planos diretores municipais, para serem seguidos como um adequado instrumento de gestão. Com o planejamento da CN, a ser



iniciado, se espera que esta questão seja mais bem acompanhada, pois as municipalidades precisarão participar diretamente desse planejamento e os planos municipais, por sua vez, deverão estar associados às expectativas do turismo na região, acolhendo as diretrizes de desenvolvimento com foco no turístico.

A realidade encontrada projeta um cenário em que o crescimento das cidades passa a ser a maior razão das perdas de ativos ambientais de interesse turístico, devido à incorporação à malha urbana, de áreas de preservação, comprometidas, por sua paisagem, com o turismo. Jericoacoara é um exemplo de saturação confirmada, que fomentará a expulsão de moradores para dar lugar a equipamentos de acolhida a turistas. É fácil antever um futuro próximo para que Jericoacoara dê início a um processo de elevação do número de pavimentos das suas edificações, devido às pressões de crescimento e à falta de espaço físico na cidade. Haverá, com tudo isto, um crescimento espontâneo e desordenado dos pequenos núcleos próximos aos pólos receptivos da CN, como consequência natural do transbordamento desses pólos.

Os principais destinos da CN (Jericoacoara e Barreirinhas) sofrerão perdas em suas atrações ambientais e turísticas. Núcleos como Tatajuba, Maceió e outros tentarão seguir a mesma trilha percorrida por Jericoacoara nos seus primórdios turísticos, criando sérios precedentes para a política de preservação e valorização das dunas da CN. Os próprios gestores das unidades de conservação dificultarão o uso das trilhas nas dunas, penalizando o turismo de aventura, em razão da sua própria exploração.

Se o planejamento pode ser uma perspectiva para neutralizar todos esses males, a pouca motivação das autoridades municipais para operarem um plano diretor como instrumento gerencial e a igualmente remota compatibilização desses planos diretores com o planejamento regional do turismo são condimentos que fazem prevalecer um cenário de poucos efeitos no aperfeiçoamento gerencial dos municípios e das cidades. Se os planos diretores, já elaborados, e mesmo os que estão em andamento, não forem ajustados ao planejamento da CN, as imagens de futuro que se evidenciam serão de desencontro. As perspectivas de turismo não encontrarão condições adequadas nas cidades e nas áreas de potencial aproveitamento, pois elas estarão mais afetadas às pressões rotineiras que se desenvolvem em ocasiões de dinamismo econômico. Os efeitos diretos da especulação imobiliária e das periferias urbanas favelizadas são, entre outros, elementos insofismáveis de prejuízo ambiental, afetando o turismo na CN.

Este cenário é visível em praticamente todas as cidades. Como ele é uma rotina no processo de crescimento espontâneo das cidades, quase passa despercebido. Em se tratando de área de oportunidade para o turismo, o quadro é desanimador. Todo este cenário está associado à cultura gerencial, que não percebe os choques institucionais entre as expectativas da região e a dos municípios. A prosperar essa dicotomia, a integração das cidades com a região nunca atingirá um necessário ponto de equilíbrio e as esperanças do Programa, em termos de polarização, integração e sustentabilidade, ficarão em palavras de ordem, sem consequências favoráveis.

Finalmente, a problemática de ordenação e controle urbanístico completa esse ciclo melancólico, pois a cultura dos governantes urbanos ainda é insuficiente para uma compreensão das facilidades gerenciais trazidas por instrumentos de controle (planejamento, uso e ocupação do solo). Com mais este ingrediente, o cenário que se apropria das cidades situadas na CN parece demonstrar que o turismo esteja favorecendo uma perspectiva absolutamente avessa às expectativas que regem o próprio PRODETUR.

A especulação imobiliária é um dos primeiros sintomas que afloram quando determinadas expectativas de desenvolvimento se apresentam, no caso específico da CN, em razão do turismo. Áreas com nítidas condições de imediato aproveitamento com função social e econômica são adquiridas por pseudo-empresendedores, que as retêm para se apropriar de benefícios econômicos num futuro propício. Os municípios são pobres em instrumental que desestime tais procedimentos e as cidades e locais mais sujeitos a empreendimentos turísticos ficam à mercê da especulação, penalizando o processo de ordenamento e preparação para o turismo.

Áreas ribeirinhas e próximas dos ativos naturais turísticos estão sendo apropriadas, aceleradamente, por ações especulativas que dificultam, tanto a preservação ambiental, quanto à expansão natural das cidades. Pseudo-empresários estão adquirindo grandes glebas nas áreas que concentram ativos ambientais e turísticos importantes. Aumentam, com esta prática, os contingentes de populações nativas sujeitas às pressões de especuladores, atingindo seus ambientes tradicionais, favorecendo inconvenientes migrações.

A valorização artificial dos imóveis (terrenos e edificações), em consequência dessa prática, influencia o crescimento urbano nas periferias das cidades (inchaço), aumentando os custos com infra-estrutura e serviços urbanos, em razão do acúmulo de áreas reservadas pela especulação, criando hiatos na continuidade urbana e onde o turismo pode ser mais bem explorado.

O cenário recorrente que melhor representa essa situação é o da formação de grandes vazios na tessitura urbana, onerando a infra-estrutura e impedindo uma paisagem urbana contínua e completa, como deveria prosperar num ambiente de crescimento ordenado.

A navegação, como produto turístico no Rio Preguiças e no Delta do Parnaíba, experimentará perda crescente em termos de atratividade, devido aos efeitos da urbanização ribeirinha e da expansão agrícola nas ilhas do Delta. O valor paisagístico dessas áreas ribeirinhas está em transformação radical, com construções desordenadas e com uma exploração agrícola ambientalmente predatória. A expulsão de populações, por influência da especulação de terras, acelera migrações para as cidades pólo, gerando mais dinâmica ao processo de favelização que já se esboça nas cidades e que será, em médio e longo prazo, o maior problema dos principais destinos turísticos da CN.

Barreirinhas começa a exibir os impactos do inchaço, afetando sua atratividade de pacata aglomeração e fazendo surgir Santo Amaro do Maranhão, como porta alternativa de acesso aos Lençóis Maranhenses, para turistas provenientes de São Luís. Por sua vez, Santo Amaro do Maranhão intensifica o mesmo ciclo de crescimento de Barreirinhas, tendo o turismo nos Lençóis como vetor principal. Sua trajetória em nada será diferente à de Barreirinhas, pelos elementos que se dispõe na atualidade. Barreirinhas, por sua vez, experimentará perdas em termos de fluxo turístico, com a ascensão de Santo Amaro do Maranhão entre os acessos ao Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses.

### 5.3.3. Saneamento Ambiental

Atualmente, os serviços básicos de abastecimento de água, coleta e tratamento do esgoto e coleta e disposição do lixo são insuficientes para toda a região de estudo. Na alta temporada é possível identificar,

claramente, os impactos ambientais provenientes dessas carências, tais como o acúmulo de lixo nas ruas e a poluição de rios, lagos e praias por esgoto sanitário.

Apenas pouco mais da metade dos domicílios da área de estudo está ligada à rede de abastecimento de água; no restante, o abastecimento é feito por meio de poços artesianos ou nascentes. No que diz respeito ao esgotamento sanitário, cerca de 40% das residências da região de estudo não dispõem de banheiro ou sanitário e, das residências que os possuem, apenas 2,6% estão ligadas à rede coletora, caracterizando a precariedade do sistema de esgotamento. Menos da metade dos domicílios têm o lixo coletado, embora sem destinação adequada, depositado em lixões. A construção de aterros sanitários já é preocupação em algumas prefeituras.

Nenhum dos municípios da CN dispõe de rede coletora e estação de tratamento de esgoto. Os projetos já aprovados e em implementação em Jericoacoara, nos municípios do litoral piauiense e em Barreirinhas apontam para uma solução desse problema em médio prazo. Nos demais municípios, com o crescimento do turismo previsto para a região, a situação tende a se agravar ainda mais.

A coleta e a disposição dos resíduos sólidos também são problemas que tende a crescer. Não há previsão de melhora a curto e médio prazo, uma vez que ainda não há projetos aprovados que constituam uma solução definitiva. Com o crescimento do turismo, a situação tende a se agravar ainda mais. Apenas algumas iniciativas locais sinalizam uma perspectiva de melhora, mas, ainda assim, essas não conseguem resolver o problema da disposição final.

A questão do abastecimento de água é a menos emergencial, já que boa parte da população ou é atendida pela rede de abastecimento ou possui poço artesiano. No entanto, cabe destacar que a água disponível para consumo nos municípios periféricos aos principais destinos da região (Barreirinhas, Jericoacoara e Parnaíba) é salobra e não há nenhum tipo de controle de sua qualidade. Tal fato pode representar nos próximos anos um entrave para o desenvolvimento turístico, por conta do crescimento previsto do fluxo de turistas.

## 5.4 Gestão Ambiental

### 5.4.1. Governança

O Diagnóstico realizado para a AAE revelou um cenário atual de baixa capacidade de gestão ambiental, de modo geral na Costa Norte. As instituições do Poder Público responsáveis por conduzir a elaboração e a aplicação de normas e instrumentos de gestão ambiental não dispõem de recursos humanos e materiais satisfatórios para a execução de suas atribuições formais. Além disso, existem conflitos normativos e disputas de poder entre os níveis de governo (federal, estadual e municipal) quanto às atribuições de licenciamento e fiscalização de atividades potencialmente degradantes. Observa-se, também, uma relação institucional frágil e sem planejamento integrado de longo prazo entre as esferas de gestão ambiental e de gestão do turismo, em qualquer nível de governo.

No entanto, a questão principal que agrava o cenário de gestão ambiental na região é a importância relativamente pequena do "meio ambiente" no contexto geral de atuação dos governos, especialmente os estaduais e municipais, que tendem a privilegiar as intervenções consideradas catalisadoras do desenvolvimento econômico, a despeito dos impactos negativos que possam causar. Esta atuação do Poder Público se reflete na

escassez de recursos para estudos que subsidiem as decisões da gestão ambiental, tais como o conhecimento sobre a capacidade de suporte dos ecossistemas às pressões decorrentes do crescimento do turismo na região.

Os esforços para melhorar a capacidade de gestão ambiental são ainda incipientes e muito dependentes de ações/recursos externos, mas representam sinais de que o atual cenário desfavorável tem potencial para evoluir para uma condição mais adequada.

As demandas do setor "Meio Ambiente" devem continuar a serem tratadas pelo Poder Público como questões de menor importância no contexto da governança do território da CN. Na instância federal, as políticas ambientais e a capacidade de gestão devem apresentar maior fortalecimento institucional do que nas demais esferas, porém ainda aquém das necessidades e ainda gerando conflitos de gestão.

Na esfera municipal, as prerrogativas de gestão ambiental devem permanecer à margem das disputas entre o setor privado, os estados e o governo federal, sem que surjam iniciativas de maior envolvimento nos processos de tomada de decisão.

Na esteira da evolução da Política Ambiental em nível nacional, em um horizonte de quinze anos, deverá haver uma lenta melhora na capacidade institucional dos órgãos ambientais. O que deve refletir em melhor adequação da infra-estrutura de fiscalização; qualificação dos funcionários, principalmente nas UC (por força do processo de implantação do SNUC e outras normas ambientais para áreas protegidas); seguido de um relativo crescimento da força política desse setor. No entanto, a evolução da capacidade institucional ainda não será suficiente para impedir o desenvolvimento de um turismo que afete negativamente o meio ambiente, visto que a articulação institucional entre as esferas governamentais deve continuar a apresentar baixo grau de sinergia. No caso das estruturas estaduais e municipais de gestão de suas UC, a evolução não deverá ocorrer na mesma proporção e tendem a permanecer pouco eficientes, com risco de não se consolidarem as UC estaduais e municipais previstas.

Com o aumento da disputa intersetorial (turismo x meio ambiente), intergovernamental (federal x estadual/municipal) e um confuso quadro normativo (planos diretores x planos de manejo x ZEE etc.) a instabilidade institucional da região poderá aumentar.

Ações civis públicas podem se tornar mais comuns, o Ministério Público e o Poder Judiciário passando a ter importância crescente como órgãos que mediarão grande parte dos conflitos entre os poderes municipais, estaduais, federais, empresariado e sociedade civil.

Sob uma perspectiva mais favorável para a evolução do processo de qualificação da gestão das UC (principalmente dos Parques Nacionais), a partir de um possível avanço mais efetivo do conjunto de iniciativas voltadas para a consolidação das áreas protegidas no País, como o Plano Nacional de Áreas Protegidas (PNAP), recentemente criado. É importante destacar que, ainda assim, a melhoria da capacidade institucional de gestão das UC, por si só, não será suficiente para evitar o desenvolvimento de um turismo não sustentável, com seus impactos socioambientais negativo. É fundamental que haja também uma evolução no processo de qualificação da gestão do turismo e dos demais setores relacionados (infra-estrutura e educação, principalmente) no sentido de uma ação institucional integrada com a gestão ambiental e norteadas por critérios

de sustentabilidade socioambiental do desenvolvimento econômico. Dificilmente essas condições serão plenamente estabelecidas, no contexto das tendências de evolução “natural” do cenário atual na Costa Norte.

A ausência de ações voltadas para o fortalecimento da gestão ambiental nos órgãos estaduais e municipais de meio ambiente é fator preponderante da tendência à reduzida evolução prevista. Apesar de iniciativas nesse sentido terem sido propostas no âmbito dos Planos de Ação dos PDITS, nem todas foram consideradas elegíveis, como o fortalecimento institucional e o aparelhamento dos órgãos estaduais e municipais de meio ambiente, a criação de códigos ambientais municipais e a capacitação de servidores dos órgãos estaduais de meio ambiente.

#### 5.4.2. Uso turístico dos ativos naturais

Nesse cenário de fragilidade institucional, destaca-se a gestão de Unidades de Conservação (UC) como um dos mais importantes fatores condicionantes do desenvolvimento do turismo na região. Os principais destinos turísticos da CN estão protegidos em UC, em especial os destinos considerados “âncoras”, que se situam nas áreas de abrangência dos Parques Nacionais de Jericoacoara e Lençóis Maranhenses — duas unidades de proteção integral, o grupo mais restritivo ao uso público. A capacidade institucional do IBAMA para a gestão dessas Unidades e as relações entre instituições responsáveis pela gestão dos ativos (ambientais e turísticos) estão muito aquém da necessária para garantir um uso turístico responsável, que não cause danos ambientais e sociais às UC e às áreas do entorno. No caso das UC Estaduais e Municipais a situação é mais crítica ainda, sem nenhuma capacidade local de gestão.

Nesse contexto, a degradação ambiental tende a ser crescente, tanto dentro das UC como fora. A infraestrutura turística deve continuar a pressionar pela ocupação do entorno das UC, APP e outras áreas protegidas por lei. Os ecossistemas podem continuar sendo utilizados pela atividade turística acima da sua capacidade de suporte. Impactos sobre as dunas, recursos hídricos, vegetação natural surgindo com recorrência. O nível de degradação ambiental dependerá da pressão do setor turístico (velocidade, intensidade e volume dos fluxos turísticos, aumento de construções e serviços para atendimento aos turistas etc.).

Na gestão das UC pode seguir a tendência de enrijecimento da posição conservacionista, principalmente nas UC federais, com aumento das restrições ao uso turístico. A falta de diálogo e mobilização para conciliar os interesses turísticos com a proteção ambiental pode se manter, não existindo canais institucionais que estimulem o diálogo entre o setor de turismo e os gestores ambientais, o que poderá levar à manutenção de posições antagônicas.

Nos Estados, a atuação governamental deve manter a tendência de privilegiar os interesses econômicos de forma a não impedir investimentos considerados importantes para o crescimento regional mesmo quando envolvam determinados custos socioambientais, como expansão de *resorts* e loteamentos na faixa litorânea e abertura e pavimentação de acessos aos destinos turísticos. Com a dicotomia entre políticas de uso turístico e preservação ambiental permanecendo forte, a disputa entre os segmentos ambiental e desenvolvimentista sobre o potencial de aproveitamento turístico dos ativos ambientais deve continuar presente, crescente e insustentável.

No tocante à adequação do uso turístico dos ativos naturais, várias ações constam da matriz de sub-empréstimo do PRODETUR NE II, mas sem qualquer visão sistêmica. São ações pontuais que buscam mitigar os impactos em determinados atrativos, dada a iminente perda de suas características originais. E, mesmo que numericamente essas ações possam parecer razoáveis, apresentam um alto grau de dispersão e pouca integração com o turismo, o que pode levar a ampliar a dicotomia entre os dois setores. Com isso, o setor produtivo poderá vir a encontrar crescentes dificuldades para instalação de seus empreendimentos.

A princípio, embora parte das respostas às fragilidades da gestão ambiental e da adequação do uso turístico aos recursos naturais esteja prevista nas ações dos PDITS — planos de gestão do turismo, fortalecimento institucional, planos de manejo de UC, projetos de conservação ambiental, entre outras — há, além do alto risco de não se realizarem ou se realizarem parcialmente essas ações, um risco maior do que o de não serem bem elaboradas, consolidadas, efetivamente aplicáveis e razoavelmente assimiladas pela precária "máquina" gestora do Poder Público (Prefeituras, OEMA, IBAMA etc.). Como resultado, pode haver pouca eficácia diante da complexidade e da rapidez dos efeitos sinérgicos e cumulativos do turismo. O que se tem verificado é que, na prática, essas ações são vistas e executadas como medidas compensatórias do setor de turismo e não como verdadeiros instrumentos de planejamento do setor ambiental.

Há de destacar, ainda, a carência de informações sobre os ecossistemas, as condições ambientais e de uso dos recursos naturais na Costa Norte, o que deverá continuar com o conseqüente desconhecimento sobre a capacidade de suporte dos ecossistemas. Mesmo com a elaboração de Planos de Manejo, as informações sobre os ecossistemas que não fazem parte das UC tendem a permanecer insuficientes. Percebe-se nos PDITS atuais uma escassez de ações que busquem suprir essa lacuna de informações. Por outro lado, com o fortalecimento das instituições federais de Meio Ambiente (MMA e IBAMA), a ausência de informações sobre os ecossistemas locais será minimizada, porém ainda insuficiente nas regiões de entorno e externas às UC federais, onde há uma maior pressão da infra-estrutura turística. O planejamento da ocupação e uso turístico continuará sem o conhecimento necessário para sua adequação ao uso sustentável dos recursos. Incertezas quanto à fragilidade das dunas, da vegetação e da disponibilidade de recursos hídricos são desafios que não foram enfrentados pelos atuais projetos e atividades do PRODETUR, mas que continuarão presentes.

### 5.4.3. Comunidades Tradicionais

A região traz, dentre as suas riquezas culturais, a presença de comunidades tradicionais, que representam potenciais atrativos para a atividade turística, além de fornecimento de mão-de-obra e de insumos. No entanto, o aumento de fluxos turísticos sem uma perspectiva de sustentabilidade tem exposto essas comunidades a riscos, como a perda de identidade cultural, a pressão sobre os recursos naturais que definem a sua base de sobrevivência e o deslocamento da população para a periferia e outros povoados. A acelerada modernização dos espaços, provocada pelo anseio por maiores fluxos turísticos, tem muitas vezes gerado a marginalização dessas populações, ao invés de incorporá-las ao processo de desenvolvimento.

O turismo praticado na região, em geral, não valoriza a identidade cultural local, enfatizando apenas as belezas naturais e paisagísticas. Os festejos e celebrações não são apropriados pelo turismo. Todavia, é possível identificar iniciativas que buscam criar uma infra-estrutura local voltada para o desenvolvimento do Turismo de Base Comunitária (TBC), adotando princípios da economia solidária e a distribuição equitativa dos recursos, tendo como principal atrativo o modo de vida e o contato direto com essas comunidades. No entanto,

essas experiências não contam com o apoio governamental e dependem, basicamente, de recursos financeiros angariados por ONG nacionais e internacionais.

As comunidades tradicionais habitam, em muitos dos casos, localidades de grande beleza paisagística, valorizadas tanto em termos de mercado imobiliário quanto de preservação ambiental. Nos dois casos, essas populações sofrem grande pressão para abandonar esses espaços: no primeiro, são cooptadas a vender suas terras a preços irrisórios ou, até mesmo, expulsas pela ação dos grileiros; no segundo, em nome da preservação do meio ambiente, são forçados a sair de suas terras para que seja estabelecida uma Unidade de Conservação (UC).

A falta de valorização da cultura local pelo turismo pode, a médio e longo prazo, extinguir crenças, técnicas e saberes característicos da região. O modo de vida tradicional é atropelado pelos desejos e anseios dos turistas, restando apenas o exotismo da culinária e a beleza dos trabalhos manuais. A perda da identidade e a exclusão social são conseqüências diretas de um processo de desenvolvimento turístico baseado apenas nos atrativos naturais. A supervalorização da natureza estimula a criação de UC de proteção integral (como os Parques Nacionais, por exemplo), nos quais as comunidades tradicionais não são vistas como um patrimônio a ser cuidado, mas sim, como agentes de pressão que colocam em risco a preservação dos recursos naturais. Povoados como Queimada dos Britos, Baixa Grande e Travosa, todos localizados no interior do Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses, tendem a ser extintos, uma vez que estão em situação irregular.

A pressão provocada pela especulação imobiliária tende a ter efeitos mais rápidos devido à morosidade do processo de indenização das famílias residentes no interior de UC de proteção integral. A súbita valorização econômica de regiões onde há um aumento do fluxo de turistas contribui decisivamente para que as populações tradicionais vendam suas terras para empreendedores externos interessados em investir no setor. A livre ação dos grileiros tende a ter efeito análogo, mas nesses casos as comunidades tradicionais são simplesmente expulsas de seus territórios de origem. Em ambos os casos, o destino dessas famílias é a periferia dos destinos turísticos mais próximos e a busca de empregos vinculados ao setor. Fora de seu habitat, seus costumes e práticas tradicionais tendem a desaparecer ao longo do tempo.

As iniciativas de turismo de base comunitária, sem o devido apoio governamental e não valorizadas pelas práticas turísticas em curso, tendem a pequenos núcleos de resistência, cada vez mais dependentes de financiamentos de ONG, nacionais e internacionais.

## 5.5 Inclusão Social

### 5.5.1. Participação Social

A participação social no território que compreende os doze municípios da CN, segundo o diagnóstico realizado, é limitada. Marcada por canais pouco eficientes, atores sociais relativamente débeis e formas organizativas disseminadas, mas reduzidas em tamanho e com pouca capacidade de mobilização. Há uma rede importante de pequenas e pequeníssimas organizações distribuídas em todo o território, mesmo em povoados, mas em geral sem estrutura suficiente para realizar grandes mobilizações, agendar reivindicações significativas e fazer valer seus interesses.



Não se pode negar, no entanto, que esta configuração é muito desigual ao longo do território. Nas cidades-âncoras os atores sociais e seus formatos organizativos são mais presentes e visíveis e, sobretudo, em movimento ascendente, particularmente no âmbito dos atores que povoam a cadeia do turismo e suas cercanias, neste caso, principalmente no meio ambientalista. Aqui e ali se registram, já, articulações estaduais, nacionais e mesmo internacionais; as organizações integram redes associativas e mobilizam importantes recursos virtuais e da mídia. Conflitos socioambientais alimentam estas articulações na medida em que o crescimento das atividades turísticas causa impactos sobre o meio natural e sobre as comunidades nativas ou tradicionais.

Nos municípios em que as atividades turísticas são débeis e a dinâmica econômica frágil, os formatos organizativos existem mais são espalhados e muito pequenos. O que não impede que haja, aqui ou acolá, expressões de massa municipalmente significativas.

Os canais de participação fronteiriços à máquina governamental, como os conselhos, são pouco dinâmicos, apresentando, em geral, baixo grau de atuação e mobilização. As práticas emanadas do poder executivo municipal, com raras exceções, também não têm contribuído para o seu fortalecimento.

O turismo tem funcionado, de modo geral, como principal catalisador dos mecanismos de participação social, envolvendo seus atores empresariais e autônomos de forma dinâmica, mas também dos principais conflitos que se manifestam no território em torno da regulação fundiária ou da alocação de recursos públicos. Com exceção, óbvia, dos municípios onde esta atividade é absolutamente incipiente.

O esperado crescimento da atividade turística e das intervenções governamentais tende a produzir um aumento considerável, simultaneamente, dos conflitos sociais, dos formatos organizativos e das mobilizações dos atores. O aumento da atividade turística não apenas trará novos e crescentes fluxos de turistas e de investimentos, com geração de emprego e renda, mas também impactos ambientais negativos e disputas pelo solo e pelos bens naturais, com provável expulsão, e conseqüente resistência, de segmentos populacionais. De forma, evidentemente, mais concentrada e aguda em alguns municípios e de forma mais disseminada e leve em outros, em conformidade com diversidade já constatada do território no diagnóstico.

Crescimento dos conflitos de forma horizontal — envolvendo gradativamente novos espaços, como os municípios de baixa atividade turística, como Tutóia e Paulino Neves no Maranhão, Cajueiro da Praia no Piauí e Camocim e Barroquinha no Ceará — mas também de forma vertical, adensando os espaços hoje privilegiados, como Barreirinha, Parnaíba e Jericoacoara. Esse crescimento dos conflitos, sobretudo de natureza socioambiental, deverá adensar as organizações hoje existentes e impulsioná-las em direção às articulações estaduais e nacionais, com apoio de entidades internacionais. O ingresso em redes, sobretudo de organizações ambientalistas, mas também comunitárias, dará mais estrutura e capacidade de mobilização a estas organizações, tanto da opinião local quanto da estadual e nacional, aportando-lhes novos aliados.

Outra conseqüência relevante do aumento da atividade turística será o crescimento dos formatos organizativos dos participantes da cadeia do negócio. Tanto o governo como as entidades para-governamentais e sociais serão estimulados neste sentido, quanto ao aumento da concorrência com outros atrativos similares na Região Nordeste.

Por outro lado, no âmbito governamental, a tendência de ampliar e prestigiar os conselhos com novas formas de avaliação e auditoria dos programas governamentais, que gradativa e lentamente vão se instalando, agirá no sentido de melhor qualificar a participação social, além de servir de estímulo eficiente para o seu crescimento. A presença de entidades internacionais e nacionais no território tenderá a estimular e valorizar a participação social, não apenas nos conselhos existentes, mas também em novos canais que a sociedade aos poucos irá criando.

Outros fatores deverão jogar em favor do crescimento e da qualificação da participação social, como a melhoria da escolaridade e da renda e as mudanças nos espaços governamentais, tanto estadual quanto municipal. Em contrapartida outros fatores jogarão contra esta qualificação: a persistência de uma cultura clientelista no âmbito da política partidária e governamental; um comportamento de tolerância com as condutas de malversação de recursos públicos; e a apatia da máquina governamental em instalar novas práticas de gestão.

Dessa forma, os conflitos se tornarão mais agudos e as formas de participação social crescerão em meio a estes conflitos, com nova qualidade, mas prejudicada em grande parte pelas tensões que a envolverão.

### 5.5.2. Oportunidades vinculadas ao turismo

Na busca pelas supostas oportunidades geradas pelo turismo, muitos trabalhadores abandonam seus modos de vida no meio rural para tentar um emprego nos centros urbanos mais próximos. Sem a devida formação e qualificação profissional, esses trabalhadores, mal sucedidos em suas tentativas de ingresso no mercado de trabalho, acabam às margens do desenvolvimento turístico, acumulando-se em bolsões de pobreza na periferia dos destinos. Esse movimento demográfico já pode ser notado nos destinos turísticos mais desenvolvidos da CN, principalmente Barreirinhas (MA) e Jericoacoara (CE).

A capacidade de geração de trabalho e renda é elemento fundamental nas propostas de fomento à atividade turística. Porém, é consenso entre os moradores da CN que a atividade turística não vem absorvendo a mão de obra local. Esse processo reflete por um lado o déficit educacional da região, onde parcela considerável da população economicamente ativa é analfabeta ou semi-analfabeta e, por isso, tem dificuldades para ingressar no mercado de trabalho do turismo, por outro, a falta de investimento do empresariado local na capacitação e qualificação de seus funcionários, optando muitas vezes pela contratação de trabalhadores temporários. A falta de mão de obra qualificada na região, por vezes, induz os empreendedores do setor a "importarem" trabalhadores de outras regiões, principalmente das capitais, para suprir suas necessidades.

Atualmente, o empresariado nativo conta com cursos de curta duração, oferecidos pelo SEBRAE, voltados para melhor capacitá-lo para gerir seus negócios. No entanto, esses cursos não atendem apenas ao empresariado ligado ao setor turístico e, assim, não apresentam as especificidades da atividade. Outra dificuldade diz respeito à má formação desses empreendedores que, por falta de acesso a uma educação básica de qualidade, têm dificuldades no aprendizado voltado para a gestão de seus empreendimentos.

Na CN, é possível identificar iniciativas, ainda incipientes, de incentivo a formação de mecanismos associativos vinculados ao turismo (cooperativas de artesanato e prestadores de serviços turísticos, associações de classes etc.).

A tendência de concentrar investimentos em pólos de desenvolvimento turístico acentua o movimento migratório em direção aos principais destinos. A falta de oportunidades no meio rural e nos municípios do entorno que não se beneficiam diretamente do turismo, uma vez que não há integração da cadeia produtiva, e as incipientes iniciativas de formação de arranjos produtivos locais (APL), levam a crer que no curto e médio prazo aumente a demanda de serviços sociais nos destinos mais desenvolvidos.

Há uma tendência de melhora na oferta e na qualidade da educação básica dos municípios da CN. A aprovação do FUNDEB deve direcionar recursos para o ensino básico e seus efeitos já poderão ser notados em médio prazo. Assim, os trabalhadores no médio e longo prazo estarão mais aptos a passar por processos de qualificação para o ingresso na atividade turística. No entanto, em curto prazo, a tendência é de aumento da exclusão, uma vez que praticamente inexistem ações de alfabetização de jovens e adultos. Assim, a importação de mão de obra tende a diminuir, mas apenas a longo do tempo.

A melhora na educação não beneficiará apenas os trabalhadores assalariados do turismo. Também haverá uma melhora na qualificação do empresariado local que, melhor formado, poderá melhor aproveitar os cursos de capacitação oferecidos. No entanto, é necessário que esses cursos sejam relacionados à realidade dos pequenos empresários locais. Instituições como o SEBRAE já vem trabalhando nesse sentido, aprimorando o conteúdo dos cursos oferecidos. Para que tais ações tenham o resultado esperado, faz-se necessária, ainda, a articulação entre as várias ações hoje em curso na região, visando minimizar a sobreposição de esforços.

O trabalho de base na formação associativa tende a dar resultados em curto prazo, articulando atores locais e criando oportunidades de trabalho e renda para seus associados. Porém, a falta de articulação no meio rural favorece a migração em direção aos centros urbanos.

## 6. Planos, Programa e Projetos

Numa perspectiva de longo prazo, os planos, programas e projetos existentes e previstos para a CN, como identificado no item 'Diagnóstico' desta AAE, são referência para a construção e análise dos cenários, assim como os fatores críticos anteriormente descritos. As intervenções identificadas e, principalmente, as ações aprovadas e propostas nos PDITS de cada estado (CE, PI e MA), foram consideradas estratégicas para o desenvolvimento do turismo na região. Essas ações foram organizadas em função dos fatores críticos e constituem referência para os cenários propostos (ANEXO 3).

## 7. Construção dos Cenários

A AAE/CN prevê o desenvolvimento do Cenário de Referência (CR), que compreende a identificação dos riscos e das tendências de comprometimento da qualidade ambiental nas atuais condições da atividade do turismo na região e dos Cenários de Desenvolvimento, que consideram as oportunidades de crescimento e de integração do setor na CN. Neste cenário serão avaliadas todas as ações aprovadas na Matriz de Subempréstimo do PRODETUR NE II para o Ceará e Piauí. No Maranhão serão avaliadas as ações em curso por conta de recursos de contrapartida do Ministério do Turismo, além de outras iniciativas dos governos dos respectivos estados. Serão igualmente considerados todos os planos, programas e projetos (PPP) identificados para a CN (no já citado ANEXO 3). A construção deste cenário baseou-se nas seguintes premissas:

### Cenário de Referência

Desenvolvimento do turismo apoiado por intervenções governamentais em andamento (PRODETUR NE II, Governo dos Estados e Ministério do Turismo), reduzida articulação entre as esferas de governo, com iniciativas espontâneas de comercialização de roteiros integrados e inexistência de critérios de sustentabilidade para o desenvolvimento do turismo na CN.

Quadro de economia dinamizada, em decorrência do cenário econômico interno e externo favorável e do crescimento do turismo nacional e internacional.

Economia local aquecida, em decorrência da entrada de recursos pelo setor de turismo embora ainda com baixo dinamismo das atividades econômicas (setor de comércio e de prestação de serviços).

Promoção e comercialização, ainda dependente das capitais estaduais e processo de qualificação com iniciativas pontuais e não coordenadas.

Gestão dos recursos ambientais ineficiente, refletindo na degradação ambiental com processos adversos associados.

Ordenamento Territorial deficitário; mecanismos e instrumentos de controle da ocupação limitados.

Participação da sociedade limitada, dependente de mecanismos de promoção e integração.

Para o Cenário 1 de Desenvolvimento (CD1) considerou-se, além das ações previstos e avaliadas no Cenário de Referência, as outras propostas apresentadas pelos três estados e que não foram consideradas elegíveis para a fase atual do PRODETUR NE II (no já citado ANEXO 3). Este cenário, em princípio, difere pouco do CR na medida em que as ações complementares identificadas não avançam de forma diferenciada na perspectiva de desenvolvimento integrado do turismo na CN, na capacidade institucional para solução dos conflitos de competência intersetoriais, nem na ausência de recursos para gestão adequada dos ativos ambientais. A construção deste cenário baseou-se nas seguintes premissas:

### Cenário 1 de Desenvolvimento do Turismo

Desenvolvimento do turismo apoiado por intervenções governamentais, em andamento ou propostas (PRODETUR NE II, Governo dos Estados e Ministério do Turismo), ampliando-se a capacidade de articulação entre as esferas de governo; iniciativas mais bem estruturadas de comercialização de roteiros integrados e do projeto de regionalização, mas ausência de critérios de sustentabilidade para o desenvolvimento do turismo na CN.

Quadro de economia dinamizada em decorrência do cenário econômico interno e externo favorável e do crescimento do turismo nacional e internacional.

Economia local aquecida, em decorrência da entrada de recursos pelo setor de turismo com baixo dinamismo socioeconômico.

Promoção e comercialização menos dependentes das capitais; portões de entrada na região e processo de qualificação ainda dependente de iniciativas pontuais.

Gestão dos recursos ambientais segundo estratégias de conservação implementadas com relativo sucesso, persistindo deficiências nas condições político-institucionais dos municípios.

Ordenamento Territorial ainda deficitário em termos de mecanismos e instrumentos de controle limitados.

Participação da sociedade ampliada, mas ainda dependente de mecanismos de promoção e integração.

A metodologia desenvolvida para esta AAE considera um Cenário 2 de Desenvolvimento (CD2) compatível com os objetivos estratégicos de sustentabilidade do desenvolvimento do turismo na CN. As ações de caráter integrador buscam consolidar a governança local e regional; garantir a qualidade da oferta do turismo; conservar a qualidade ambiental valorizando os ativos naturais e recursos turísticos; e ampliar o dinamismo socioeconômico, reduzindo a pobreza e melhorando a qualidade de vida na região (no já citado ANEXO 3). A construção deste cenário baseou-se nas seguintes premissas:

### Cenário 2 de Desenvolvimento do Turismo

Desenvolvimento do turismo apoiado por intervenções governamentais integradas, consolidação da governança local e regional, objetivos de sustentabilidade para o desenvolvimento do turismo na CN.

Quadro de economia dinamizada, em decorrência do cenário econômico interno e externo favorável e do crescimento do turismo nacional e internacional.

Economia local aquecida, em decorrência da entrada de recursos para o setor de turismo; maior dinamismo socioeconômico.

Promoção e comercialização menos dependente das capitais; novos portões de entrada para a região; processo de qualificação com iniciativas integradas e coordenadas.

Gestão ambiental mais sustentável e garantia de qualidade ambiental na CN, principalmente pela efetivação dos estudos de capacidade de suporte dos ativos ambientais e estruturação intersetorial para melhoria da governança.

Ordenamento Territorial mais adequado à perspectiva turística, legitimado por diretrizes de âmbito regional; cidades mais bem preparadas para o papel de receptivo.

Participação da sociedade mais efetiva e organizada; controle social consolidado, voltado para a gestão ambiental e a gestão do turismo sustentável na CN.

## 8. Análise Qualitativa de Impactos Ambientais

Na indústria do turismo, diferentemente de alguns outros setores, é o consumidor que vai até o produto, e esse produto (o destino turístico) não é um objeto inanimado de consumo, mas um conjunto de aspectos ambientais e socioculturais que, por suas peculiaridades (beleza natural, valor histórico, cultural, paisagístico etc.) despertam o interesse do mercado turístico. Os fluxos crescentes de turistas e os serviços de atendimento (vias de acesso, meios de hospedagem etc.) nos destinos turísticos podem causar impactos de grande importância e magnitude para as comunidades locais e os ecossistemas existentes, especialmente na CN onde os principais atrativos estão associados a ativos ambientais de grande fragilidade.

A análise qualitativa dos impactos ambientais dos três cenários foi realizada com base na Matriz de Impactos, estruturada segundo as dimensões da sustentabilidade: ambiente natural, social, econômico, político-institucional e territorial (**Tabela 1**). Os critérios relativos à magnitude, importância e frequência, associados aos níveis baixo, médio e alto, foram utilizados na avaliação quantitativa dos impactos ambientais identificados. A avaliação do impacto ambiental das ações propostas será indicada na Matriz segundo legenda de classificação apresentada na **Tabela 1**. O resultado da análise dos cenários na Matriz consta do **ANEXO 4**. O detalhamento da avaliação de impactos correspondente foi detalhado, conforme exemplificado na **Tabela 2** para a dimensão ambiental natural. O resultado desse detalhamento da análise dos cenários consta do **ANEXO 5**.

**Tabela 1 — Modelo da Matriz de Impactos Ambientais<sup>7</sup>**

Ambiente Natural	Social	Econômico	Político Institucional	Territorial
Ecossistemas Aquáticos	Serviços Sociais	Trabalho, emprego e renda	Governança para o Desenvolvimento do Turismo	Estrutura Urbana para o Turismo
Ecossistemas Terrestres	Dinâmica Populacional	Fatores de Produção do Turismo	Institucionalidade da Costa Norte	Rede Urbana Regional
Áreas Sensíveis e Protegidas	Identidade Cultural		Participação Social	Infra-Estrutura (acessibilidade/saneamento)

Legenda:

Não se aplica	X
Irrelevante	0
Impacto positivo pequeno	(+)
Impacto positivo médio	(+)(+)
Impacto positivo grande	(+)(+)(+)
Impacto negativo pequeno	(-)
Impacto negativo médio	(-)(-)
Impacto negativo grande	(-)(-)(-)

Fonte: LIMA/COPPE/UFRJ, 2006

**Tabela 2 — Modelo da Análise Qualitativa dos Impactos Ambientais**

Fatores de Impacto	Ambiente Natural		
	Ecossistemas Aquáticos	Ecossistemas Terrestres	Áreas Sensíveis e Protegidas
	Impactos	Impactos	Impactos

Fonte: LIMA/COPPE/UFRJ, 2006

<sup>7</sup> Contrariamente ao tradicional em Matrizes de Impacto, por uma questão apenas de apresentação, os componentes da sustentabilidade foram colocados nas colunas e as ações nas linhas.

Concluída a análise qualitativa de impactos para os três cenários considerados, conforme apresentado nos mencionados **Anexo 4** e **Anexo 5**, os resultados foram avaliados criticamente, considerando cada um dos componentes de sustentabilidade, como será apresentado a seguir.

## 9. Resultado da Análise Qualitativa dos Impactos do Cenário de Referência (CR)

### 9.1. Componente Ambiente Natural

A visão de futuro desenhada no Cenário de Referência (CR) mostra que as intervenções que estimulam o desenvolvimento da atividade turística na CN intensificam os impactos ambientais negativos destacados no Diagnóstico. Desta forma, entende-se que o fortalecimento do turismo, sem considerar a variável ambiental como condicionante no planejamento de suas atividades, promoverá efeitos negativos no ambiente natural, já vulnerável frente a uma série de outras atividades produtivas (agricultura, ocupação urbana, pesca e extrativismo).

Alguns fatos corroboram esta conclusão: por um lado, neste CR, permanece a ausência de estudos que supram as lacunas de informações sobre os ecossistemas, a qualidade ambiental e as condições do ambiente em relação aos usos correntes, como a capacidade de carga para a recepção da atividade turística. Como consequência, a falta de consideração de limites de uso de forma apropriada pode contribuir para a degradação dos próprios atrativos turísticos. Paralelamente, perdura a fragilidade da gestão ambiental local para fazer face aos desafios de controlar os usos dos atrativos naturais, mesmo com a pequena melhora da infra-estrutura das UC federais. Esta fragilidade acarreta uma série de impactos negativos, tanto diretamente para o meio ambiente, quanto indiretamente para a base econômica e até para o modo de vida da população. Além disso, as intervenções previstas pelos PPP que, em alguns casos, têm por objetivo suprir as lacunas de infra-estrutura das UC federais, parecem insuficientes perante o desafio da sustentabilidade. Como resposta ao crescimento da atividade turística e aos consequentes impactos, a gestão ambiental pode vir a apresentar um viés ainda mais conservacionista, com risco de dificultar ou restringir o desenvolvimento e ampliação da atividade turística na região.

#### 9.1.1. Ecossistemas Terrestres

Especificamente em relação aos ecossistemas terrestres, identificam-se os impactos de maior magnitude e importância nos componentes ambientais como as dunas, tabuleiros e restingas. Apesar de projetos de recuperação paisagística das dunas da Lagoa do Portinho e do Serrote de Jericoacoara, a tendência no horizonte de tempo do CR é permanecer o foco em ações pontuais de conservação e recuperação, sem limitação e boas práticas no uso do atrativo turístico. O desenvolvimento de processos erosivos, impermeabilização e compactação de parte das dunas dos Pequenos Lençóis, litoral de Camocim (Tatajuba, Maceió) e das dunas do Delta deverá permanecer crescente. Como consequência desse desequilíbrio, os principais atrativos turísticos poderão ficar comprometidos ao longo do tempo, a menos que se considere a capacidade de suporte como requisito básico para o crescimento do turismo.



Já nas restingas e tabuleiros, margens de rios e lagoas permanece a tendência de alteração da paisagem devido ao desmatamento e à disposição inadequada de resíduos sólidos. Tais impactos decorrem principalmente das ações que estimulam a ocupação urbana e o uso dos atrativos turísticos, afetando a integridade física dos destinos da CN. Um exemplo são as ações de recuperação das estradas, viabilizando novos acessos, que podem ser fator de estímulo ao processo de ocupação e degradação no entorno das estradas e cidades. Estratégias deste tipo requerem uma cuidadosa avaliação ambiental, bem como medidas de preparo das cidades e localidades para o novo fluxo migratório, como o que poderá ocorrer em Camocim e no seu entorno (Tatajuba, Maceió).

No que tange aos impactos relativos à disposição inadequada de resíduos sólidos há a perspectiva de um aumento da poluição em áreas de expansão alternativa do turismo, como por exemplo, localidades externas ao PARNA de Jericoacoara (Preá, Guriú, Tatajuba, Maceió) e ao PARNA dos Lençóis. Por outro lado, projetos específicos para os centros tradicionais de recepção, como a construção do aterro sanitário de Jericoacoara, indicam que deverá ocorrer expressiva melhora, desde que seja considerada a tendência de crescimento turístico. Na região do Delta, com a execução de um Plano Diretor de Gerenciamento de Resíduos Sólidos, os resultados devem ser mais substanciais, uma vez que a questão vem sendo tratada de forma integrada, levando em consideração as ligações entre centros urbanos e atrativos naturais.

### 9.1.2. Ecossistemas Aquáticos

No contexto dos ecossistemas aquáticos, o CR potencializa uma série de impactos ambientais já indicados no Diagnóstico, que têm reflexos na qualidade das águas (praias, lagoas, rios e estuários), no aumento das pressões de usos concorrentes dos recursos hídricos e na intensificação dos conflitos de uso dos recursos pesqueiros.

No que tange à qualidade das águas, apesar de estar prevista a expansão da rede de coleta e tratamento de esgoto em Jericoacoara e em Parnaíba, esta será ainda insuficiente para atender a demanda crescente por coleta e tratamento de esgoto decorrente do crescimento populacional e do aumento do fluxo turístico. No caso da Vila de Jericoacoara, tais ações devem conter a degradação dos lençóis subterrâneos e da praia da Vila de Jericoacoara. No entanto, com a expansão da atividade turística para as localidades próximas, sem previsão de infra-estrutura de saneamento (Tatajuba, Preá, Guriú, Maceió, Camocim-sede), os impactos negativos sobre a qualidade das praias, lagoas e águas subterrâneas poderão ter sua magnitude ampliada substancialmente.

Por outro lado, na região do Delta do Parnaíba, a conclusão da primeira etapa do sistema de coleta e tratamento de esgoto em andamento terá como consequência a redução da poluição do Rio Igaraçu. Entretanto, a contaminação seguirá ocorrendo em outros municípios, como Luiz Correia, pressionados pelo crescimento do turismo. Assim, na região do Delta se manterá um quadro de comprometimento da qualidade das águas e da balneabilidade das praias, como, por exemplo, a da Lagoa do Portinho.

A situação mais grave é a observada na região de influência dos Lençóis Maranhenses, a infra-estrutura de saneamento existente em Barreirinhas e localidades próximas é insuficiente e não há previsão, no CR, de qualquer nova intervenção. Como consequência, o Rio Preguiças poderá vir a apresentar índices de qualidade das águas não compatíveis com a sua classe de enquadramento legal.

Assim como o caso dos ecossistemas terrestres, deve-se ressaltar a ausência de informações, de um sistema de monitoramento da qualidade das águas e da disponibilidade hídrica da região. Como consequência há incertezas sobre a apropriação de água pelas diversas atividades produtivas locais, o que pode gerar conflitos e até mesmo comprometer o abastecimento local, considerando a tendência de aumento do consumo pelo crescente fluxo turístico. Outro ponto que merece destaque, relacionado ao crescimento do turismo previsto neste cenário, é o aumento da demanda por recursos pesqueiros, tanto para a CN quanto para outras regiões (Fortaleza e São Luiz principalmente). A essa questão soma-se a falta de estrutura dos órgãos ambientais para a fiscalização e controle da pesca industrial e artesanal e a tendência de redução gradativa dos estoques pesqueiros e até da inclusão na lista de espécies ameaçadas de extinção (como o caranguejo-uçá). Essa pressão sobre os recursos pesqueiros deve ocorrer em todo o litoral da CN e nos mangues do Delta do Parnaíba. Em ecossistemas extremamente frágeis, como na CN, há o risco de tais impactos serem irreversíveis.

### 9.1.3. Áreas Sensíveis e Protegidas

Além dos impactos sobre os ecossistemas terrestres e aquáticos devem ocorrer também impactos específicos sobre áreas sensíveis e protegidas por mecanismos de conservação (UC e APP). Dentre eles pode-se destacar o desmatamento das áreas de mangue, principalmente na região do Delta do Parnaíba e no Rio Preguiças. Como os instrumentos de controle e planejamento da expansão urbana se mostram insuficientes, a ocupação tenderá a ocorrer em áreas de maior interesse turístico, especialmente no Rio Preguiças com a expansão de condomínios e pousadas em suas margens. Ao impacto dessa ocupação desordenada some-se o impacto de maior magnitude provocado pelas atividades de carcinicultura e rizicultura, que comprometem grande parte dos manguezais existentes na região do Delta.

Apesar das intervenções pontuais de apoio à gestão ambiental nas UC (preponderantemente a elaboração de Planos de Manejo), deve permanecer a insuficiência de pessoal e infra-estrutura para a fiscalização e o ordenamento das atividades econômicas dentro delas. No PARNA dos Lençóis, por exemplo, a tendência de criação de novas portas de entrada, como Santo Amaro, deverá intensificar o processo de ocupação e uso econômico (principalmente o turismo) da Zona de Amortecimento do Parque. Dentre os principais impactos podemos citar a aceleração dos processos erosivos nas dunas e da poluição das águas das lagoas interdunares utilizadas como atrativos turísticos. Já no caso do PARNA de Jericoacoara, no qual a expansão do turismo poderá avançar para o seu entorno, um processo de ocupação e degradação similar ao ocorrido na Vila de Jericoacoara poderá ocorrer em curto prazo. A falta de capacidade para inibir práticas inadequadas de uso turístico dos atrativos naturais dentro e fora das APP e UC municipais, estaduais e federais, contribui para ampliar os conflitos entre a gestão pública do turismo e a gestão ambiental local. A ausência de ações que busquem a transversalidade da questão ambiental no planejamento do turismo na CN apresenta-se como questão marcante neste cenário.

## 9.2 Componente Social

### 9.2.1. Serviços Sociais

De um modo geral, são poucas as ações que incidem direta ou indiretamente sobre as componentes deste tópico "serviço social". No que se refere à educação, as ações em curso ou previstas neste CR tendem a

influenciar positivamente toda a região. Como constatado anteriormente, nos últimos quinze anos houve uma melhora significativa na qualidade e na oferta educacional em toda a região. Essa tendência permanece para os próximos anos. No entanto, o alto índice de analfabetismo entre a população economicamente ativa (elemento fundamental para se pensar em inclusão social), não será amenizado por nenhuma das ações propostas no CR.

No que tange às condições de saúde na região, pode-se afirmar que a tendência para os próximos anos é de melhora, principalmente com a consolidação de programas como o da Saúde da Família, Saúde Bucal e Agentes Comunitários de Saúde. Porém, deficiências identificadas nesta AAE/CN, como o *déficit* de leitos hospitalares e postos de saúde em todos os municípios, não são contempladas por qualquer das ações propostas. As ações de saneamento básico tendem a contribuir com a melhora das condições sanitárias ofertadas à população residente e aos turistas, diminuindo a incidência de doenças transmitidas pelo contato com esgoto, lixo e água contaminada.

A questão da segurança pública é praticamente ignorada pelas ações do CR. O único programa com ações nesse campo diz respeito ao combate à exploração sexual de crianças e adolescentes. Entretanto, os municípios da região são carentes tanto em termos de infra-estrutura (delegacias, postos de policiamento, veículos etc.) quanto de pessoal. Considerando o aumento do turismo nos próximos quinze anos, fazem-se necessárias ações que contemplem não apenas a capacitação dos municípios em termos de infra-estrutura policial, como também treinamento do efetivo para lidar com os turistas.

### 9.2.2. Dinâmica Populacional

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), o Projeto São Bernardo (DNOCS) e o Projeto Distrito de Irrigação dos Tabuleiros Litorâneos do Piauí (DNOCS) devem contribuir significativamente para a fixação da população rural nas áreas atendidas, diminuindo a migração para as áreas dos destinos turísticos. No entanto, essas ações não serão suficientes para alterar a tendência geral de migração para as áreas dos destinos turísticos, sejam provenientes de outras regiões dos estados ou mesmo de outros estados e países. Com o aumento da atividade turística em toda Costa Norte e a implementação dos programas de incentivo ao investimento, seguirão os fortes movimentos migratórios em direção aos destinos turísticos, em busca de oportunidades e renda, como o ocorrido na última década em Jijoca de Jericoacoara e Barreirinhas. A qualidade e a intensidade dos malefícios trazidos por esses movimentos migratórios dependerão da capacidade de cada área de destino turístico absorver o fluxo, possibilitando sua inclusão com condições mínimas de saúde, educação e moradia.

### 9.2.3. Identidade Cultural

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), o Programa Economia Solidária em Desenvolvimento e o Programa de Promoção e Desenvolvimento de Arranjos e Sistemas Produtivos Locais (PAPL) contribuirão no sentido de desenvolver e fortalecer a agricultura familiar e as técnicas e atividades artesanais e extrativistas nas áreas atendidas, incentivando, assim, a valorização do modo de vida local e o aumento da auto-estima. No entanto, essas ações não serão suficientes para alterar significativamente a tendência de desvalorização do modo de vida, usos e costumes tradicionais, trazida pelos novos investimentos, e a modernização da vida e das relações de trabalho. Nesses locais, a acelerada modernização dos espaços continuará a excluir a população local das áreas de lazer vinculadas aos novos empreendimentos.

Neste cenário, não há ações que mudem significativamente o fato de o turismo da região, no geral, não valorizar a identidade cultural local, enfatizando apenas as belezas naturais e paisagísticas. A falta de valorização da cultura local pelo turismo contribuirá para a extinção de crenças, técnicas e saberes característicos da região. Os costumes e práticas tradicionais tendem a desaparecer ao longo do tempo. No caso das comunidades tradicionais, com exceções de alguns focos de resistência, não há ações que mudem a tendência de perda da identidade cultural das comunidades, em função do aumento de fluxos turísticos e dos novos investimentos. As iniciativas de Turismo de Base Comunitária (TBC) não contam com apoio governamental suficiente. O destino mais provável das famílias é a periferia dos destinos turísticos mais próximos e a busca por empregos vinculados ao setor, excluídas, assim, de seu *habitat* e suas referências culturais.

### 9.3. Componente Econômico

#### 9.3.1. Trabalho, emprego e renda

Há uma série de programas governamentais que privilegiam a Costa Norte. De um modo geral, buscam a melhoria das condições de vida da população, seja pelo apoio às principais atividades produtivas, como a pesca e a agricultura, ou via ações de cunho educacional, que visam à melhor formação da população, para que possam ter maiores oportunidades de ingressar no mercado de trabalho. Há, ainda, ações voltadas para a organização e melhoria da eficiência de pequenos produtores, os quais são predominantes na estrutura produtiva da região.

Parte dos programas identificados é voltada para o fortalecimento da atividade turística, mas de forma pulverizada, sem que haja uma complementaridade entre as ações, o que reduz a sua eficiência. Neste Cenário de Referência esses programas somam-se às ações previstas nos PDITS, as quais também visam o desenvolvimento da atividade turística e, supostamente, o envolvimento da população local nesse processo. Entretanto, diante das grandes deficiências em termos de formação; das dificuldades de capacitação da população para o turismo; e do lento resultado das ações que visam suprir tais deficiências, as intervenções não são capazes de mudar o quadro apresentado no diagnóstico.

Diante da falta de complementaridade dos programas e ações identificadas, espera-se uma mudança muito tênue e lenta na situação atual da Costa Norte. Apesar de pouco eficientes, as ações de promoção predominam sobre as intervenções em termos de capacitação e organização da população local. Pode-se esperar um aumento da renda gerada com o turismo nos próximos anos, em função do crescimento espontâneo da atividade. Entretanto, este crescimento poderá ser limitado em termos qualitativos pelo crescimento desordenado do turismo ou pela “massificação” do destino. A consequência seria a perda de atratividade da região ou a perda de “qualidade” dos visitantes, o que significa um menor gasto (por turista) ou menos tempo de permanência. Como, geralmente, esse processo ocorre em função do grande aumento do número de turistas, a redução dos gastos deve ser compensada pela maior quantidade de turistas, sem afetar a renda gerada pela atividade.

Em sua maioria, os programas e as ações identificadas têm como resultado a geração de empregos em diferentes setores e o consequente aumento da renda gerada na região. Além das atividades tradicionais

(agricultura e pesca), o crescimento do turismo apresentará novas oportunidades, mas ainda em pequena escala, que não serão aproveitadas pela população local, em função da uma formação ainda deficiente. A oferta de empregos acabará sendo suprida por trabalhadores de outras regiões, muitas vezes das capitais. Mediante os investimentos em educação, a tendência é que essa situação melhore com o passar dos anos, aumentando a qualidade da força de trabalho disponível que, ainda assim, dependerá de fortes investimentos em capacitação para o turismo. Ao mesmo tempo, o crescimento da atividade é acompanhado pelo aumento do trabalho informal, geralmente realizado por pessoas da região, que adaptam suas atividades para atender aos turistas ou passam a produzir e comercializar artigos que possam interessá-los. Os empregos temporários que surgem durante a alta temporada também continuarão a colaborar para a informalidade. A tendência é que este processo se intensifique, apesar da existência de ações voltadas para a organização dos pequenos produtores e dos processos produtivos da região. Uma série de pequenas ocupações surge em função do turismo e a organização e formalização dessas atividades é um processo difícil e demorado.

Em resumo, no Cenário de Referência pode-se esperar um aumento das oportunidades de trabalho, da oferta de emprego e da renda em níveis pouco acima do que seria a realidade da região sem as intervenções previstas. As ações devem surtir efeito em médio e longo prazo, mas a falta de complementaridade entre elas compromete sua eficiência. A maior parte das oportunidades para a população local não estará associada ao setor de turismo, mas ao fortalecimento das atividades tradicionais da região, mais especificamente, a pesca artesanal e a agricultura familiar. O crescimento espontâneo da atividade turística na região será o responsável pelas oportunidades de trabalho e emprego associadas ao setor, mas estas devem ser aproveitadas, em grande parte, por mão de obra mais qualificada e com experiência, vinda de fora da região. O estímulo às atividades econômicas e o apoio organizacional aos pequenos produtores irão promover a formalização de algumas dessas atividades, mas o trabalho informal continuará a ocupar parte significativa da população, principalmente no setor de turismo. Pode-se esperar um incremento pouco expressivo da renda gerada na região, como consequência do crescimento lento e gradativo das atividades econômicas.

### 9.3.2. Fatores de produção do turismo

Com relação aos fatores de produção do turismo, os programas e ações previstos no Cenário de Referência terão efeito, principalmente, na formação da população da Costa Norte, de uma maneira geral. Com a melhoria da qualidade e do acesso à educação, as pessoas estarão mais bem preparadas para serem capacitadas e terão maiores chances de ingressar no mercado. Assim, a qualidade dos recursos humanos disponíveis na região tende a melhorar, mas o efeito é lento, trazendo resultados em médio/longo prazo. Apesar de algumas intervenções consistirem em ações de capacitação, as deficiências para o setor turístico, nesse sentido, não serão resolvidas apenas com as ações previstas. A tendência, entretanto, é que as ações de capacitação sejam cada vez mais eficientes, considerando-se os programas de educação, que tendem a melhorar, aos poucos, a formação da força de trabalho disponível.

A qualidade dos insumos produzidos também pode ser afetada pelos programas e ações propostas. Estão previstas ações de fortalecimento das principais atividades econômicas da região, além de intervenções em infra-estrutura e organização de pequenos produtores, as quais também refletem melhorias na qualidade, quantidade e acesso aos bens produzidos na região. Apesar de insuficientes para fazer com que a produção da região seja capaz de suprir a demanda dos estabelecimentos turísticos, é possível que a oferta de alimentos cresça e passe a substituir gradativamente os produtos que são importados de outras regiões. De qualquer

forma, os ganhos em quantidade não serão acompanhados por uma melhoria da qualidade, restringindo a produção local ao abastecimento de estabelecimentos menores e com controle de qualidade menos rigoroso.

Não existem ações que visem estimular o setor privado com financiamentos ou adequação do crédito à realidade do setor de turismo. Assim, torna-se ainda mais difícil para micro e pequenos empreendedores locais ingressarem na atividade. Boa parte das limitações enfrentadas pelo turismo na região acaba surgindo em função da falta de serviços de apoio. A tendência, então, é que surjam grandes investimentos, que ofereçam diferentes serviços aos seus clientes, como *resorts (all inclusive)*, na maioria de capital estrangeiro ou de outras regiões mais ricas do país.

Geralmente, os empreendimentos de grande porte demandam mão de obra especializada e insumos de qualidade. Diante da escassez de profissionais bem qualificados para o turismo e da produção agrícola voltada para a subsistência, os empresários continuarão preferindo importar insumos e recursos humanos de outras localidades. O mesmo tende a acontecer com as novas tecnologias que continuarão sendo trazidas pelos empresários de outras regiões. A tendência natural é que elas sejam difundidas aos poucos e estejam cada vez mais disponíveis aos empresários do setor. O Programa de Desenvolvimento Energia Elétrica (PDEE) pode desempenhar um papel importante nesse sentido ao garantir o abastecimento de energia na região. As ações de capacitação do empresariado, realizadas de forma desconcentrada pelos estados, devem influenciar de forma sutil, mas positiva, esse processo lento de difusão das novas tecnologias.

## 9.4. Componente Político Institucional

### 9.4.1. Governança para o Desenvolvimento do Turismo

Não se pode esperar grandes avanços da governança para o desenvolvimento do turismo com a realização das ações que integram este Cenário, dada a quase omissão desse objetivo em seu conjunto. Assim, quase não se identificam impactos, sejam positivos ou negativos para tal governança, e, quando existem, são de pequena monta. Vale destacar, no caso, que, quando da priorização dessas ações, parece ter havido uma hipótese subjacente de que o respectivo Conselho Regional de Turismo de cada pólo priorizado no PRODETUR estaria em plena efetividade, o que não se tem mostrado realidade. Também não se percebe qualquer movimento para superar esta deficiência. Assim, o máximo que se poderá alcançar seria a melhoria no desempenho dos agentes isoladamente, sem a necessária disponibilidade de mecanismos de articulação desses agentes.

### 9.4.2. Institucionalidade da CN

É natural que o conjunto de ações desse cenário não revele contribuição para a institucionalidade de um 'espaço' Costa Norte, dado que a identificação e a priorização dessas ações antecedem as mais recentes intenções de se considerar aquela região como um pólo integrado (ou integrável) pelo turismo. Contudo, há situações de impacto significativo (de natureza negativa) de algumas dessas ações para a construção dessa institucionalidade. Isto ocorre sempre que se favorece o fortalecimento da posição individualista de cada agente envolvido no processo de desenvolvimento do turismo na região, porquanto, como já destacado neste relatório,

falta a visão da necessidade de coesão interinstitucional e sobram os interesses de obtenção de vantagens individuais a partir da 'visão regional'.

### 9.4.3. Participação Social

Diversos programas estimulam a participação social, na suposição de bem implantados, criando uma situação favorável à retro-alimentação e elevando, no geral, o grau de informação e participação dos moradores da região na gestão pública, seja pelo surgimento de novos canais, seja pela elevação do nível de escolaridade, ou seja, ainda, por uma maior circulação e acesso à informações.

## 9.5. Componente Ordenamento Territorial

### 9.5.1. Estrutura Urbana para o Turismo

É inegável que, apesar de muito pulverizadas, as ações favorecem pequenos e localizados impactos positivos. Como não fazem parte de um conjunto de medidas ordenadas e voltadas para o desenvolvimento do turismo, não se observam benefícios homogêneos entre as cidades e, menos ainda, no contexto da preparação urbana para o turismo. Os planos diretores municipais, por exemplo, são marcos relevantes nesse contexto de carências, pois não trabalham as cidades com vistas às suas potencialidades como destinos turísticos de uma região homogênea nos seus principais ativos. São planos conservadores na sua estrutura, semelhantes a quaisquer outros, de municípios não turísticos. Por este viés, os impactos registrados são muito negativos, mesmo em se admitindo que os planos diretores forneçam instrumentos gerenciais importantes e necessários aos gestores municipais.

Considerando a CN como um todo, os investimentos característicos deste cenário de referência não agregam muitos valores diante da esperança de se qualificar os destinos turísticos mais procurados e mais eminentes. Em termos de estruturação urbana para o turismo, as medidas observadas não oferecem impactos significativos.

### 9.5.2. Rede Urbana Regional

Ainda que muito poucas ações, entre as analisadas, possam ser consideradas de suporte à consolidação de uma rede urbana de apoio ao turismo na CN, esses efeitos positivos ainda são irrisórios para tal propósito. É claro que a consagração de uma rede urbana regional com as características desejadas para a Consta Norte não se materializa em curto prazo. No cenário de referência esse propósito é imperceptível. Não se pode afirmar que os empreendimentos analisados tragam efeitos positivos nesse sentido. Ainda assim é possível destacar algumas medidas, com suas respectivas ações, que contribuíram para esses impactos, nas áreas de: ordenamento territorial e usos e ocupação do solo. A magnitude da construção de uma rede urbana integrada e hierarquicamente organizada é muito maior que os poucos esforços identificados, que possam ser julgados bons suportes. A CN dispõe de um conjunto de cidades destinos, mas sem que isto represente uma rede integrada capaz de dar apoio ao desenvolvimento harmonioso da região, com foco no turismo.



O cenário de referência é visivelmente pobre e despido de realidades compatíveis com as expectativas de uma polarização, capaz de estabelecer papéis complementares a serem desempenhados pelas cidades da região. Nenhuma medida foi identificada, capaz de estabelecer essa hierarquia, num contexto de polarização. O fato deixa a CN órfã nesse seu propósito de desenvolvimento harmonioso e integrado. Numa análise sob este prisma, o cenário em foco é muito negativo e até contrastante frente às expectativas de desenvolvimento turístico da região.

### 9.5.3. Infra-Estrutura (acessibilidade, saneamento)

O conjunto de ações, em termos de infra-estrutura e serviços sanitário, retratam, com eloquência, muito mais medidas decorrentes de demandas localizadas reprimidas, que componentes de um processo planejado, com benefícios para o turismo ou para a qualificação dos centros turísticos. Alguns impactos estratégicos foram listados e correlacionados com as ações que contribuíram para esses impactos. Mesmo assim, são consideradas necessárias e positivas para a região. Muitas das demandas reprimidas são importantes, principalmente as ligadas ao contexto ambiental sanitário. Um sentido de ordenação dessas prioridades não se faz presente quando são analisadas no ambiente da CN, como região turística homogênea. Provavelmente, um plano de turismo da região estabeleceria muitas dessas ações como prioritárias. Porém, acrescentaria, sem dúvida, o ordenamento dessas prioridades, em função das evidências de maiores efeitos para as comunidades e para o turismo, ou para as pressões turísticas.

São inegáveis os efeitos positivos dos investimentos, mesmo de forma tão pulverizada, pois rodovias recuperadas e ampliadas e novas condições de abastecimento d'água e esgotamento sanitário, juntamente com um melhor controle e destino do lixo elevam o padrão dos serviços, beneficiando o turismo. Em razão disto, o conjunto de ações programadas e em curso se destaca muito positivamente para a região da CN, neste cenário de referência.

## 10. Resultado da Análise Qualitativa dos Impactos do Cenário 1 de Desenvolvimento do Turismo (CD1)

### 10.1. Componente Ambiente Natural

A visão de futuro mostrada no Cenário 1 de Desenvolvimento (CD1) é semelhante ao apresentado no CR, com diferença na magnitude dos impactos verificados nos ambientes naturais da CN, principalmente nos domínios das UC. No entanto, a oferta turística ainda seguirá um modelo de contato intensivo com os recursos naturais com pouca preocupação de preservação.

Diferentemente do CR, o cenário atual prevê estudos de avaliação e monitoramento da capacidade de carga dos ambientes naturais para os principais atrativos da região do Delta e dos Lençóis. Os ganhos referentes à incorporação de limites para o uso turísticos no planejamento da atividade poderão ser observados, por exemplo, na melhoria da qualidade das águas e na redução do processo de degradação das dunas e margens de rios. Apesar dos aspectos positivos, ainda permanecerá a falta de informações ambientais sobre a região.

No que tange a gestão ambiental local, há a tendência de uma sensível melhora na infra-estrutura dos órgãos estaduais de Meio Ambiente do Ceará (SEMACE) e Maranhão (SEMA). As ações previstas de capacitação do seu quadro funcional poderão trazer grandes benefícios às políticas de comando e controle. Paralelamente, há a tendência de fortalecimento das UC federais e estaduais que terão ações específicas para uma melhor gestão do seu uso para o turismo. Além disso, algumas intervenções previstas poderão fortalecer institucionalmente os órgãos ambientais dos municípios do Delta, gerando benefícios complementares. No entanto, deve-se ressaltar que, em uma perspectiva regional, além de não serem suficientes para o ideal aparelhamento dos órgãos ambientais, há um desequilíbrio das ações em relação aos três estados e doze municípios, que ocorrem, preponderantemente, em Jericoacoara e no Delta. Esta circunstância poderá diminuir os impactos positivos gerados pelo conjunto de medidas estipuladas no CD1, obtendo-se, conseqüentemente, níveis diferenciados de conservação do ambiente natural.

Vale ressaltar que, mesmo com intervenções mais adequadas de gestão ambiental, o CD1 ainda apresenta inúmeras insuficiências que estarão refletidas em diversos impactos negativos sobre os ecossistemas aquáticos, terrestres e áreas sensíveis e protegidas, como a seguir descritos.

### 10.1.1. Ecossistemas Terrestres

Diferentemente do CR, no CD1 os processos de erosão, compactação e impermeabilização das dunas das regiões externas aos parques terão menor intensidade. Isto se deve a duas ações combinadas: a elaboração de estudos de capacidade de carga dos principais atrativos nas regiões dos Lençóis e Delta; e a melhora da infra-estrutura de fiscalização dos órgãos ambientais estaduais do Maranhão e Ceará e também dos municipais, no caso do Piauí. No entanto, o problema ainda persistirá devido ao aumento no fluxo de turistas; à ausência de estudos de capacidade de carga no PARNA Jeri; e à fiscalização insuficiente, pois a infra-estrutura ainda não será suficiente para preencher as lacunas na gestão de todos os atrativos da CN.

No que tange a alteração da paisagem em regiões de restingas e tabuleiros, margens de rios e lagoas esta se tornará mais intensa no CD1, principalmente pelo aumento do desmatamento devido à integração física dos destinos com os centros metropolitanos. Por outro lado, embora mereça destaque a melhora na gestão dos resíduos sólidos, principalmente por causa da elaboração e execução dos Planos Diretores de Resíduos Sólidos (Luiz Correia, Ilha Grande, Cajueiro da Praia e Parnaíba) e da construção de aterros nos municípios envolvidos, a integração física da CN poderá trazer impactos cumulativos negativos, em função de processos migratórios para as áreas beneficiadas. Paralelamente, tal ação poderá estimular um maior uso dos atrativos naturais, tendendo a intensificar o processo de alteração da paisagem natural.

Sem investimentos com o intuito de disciplinar e fiscalizar o uso dos ativos ambientais, há a tendência de aumento do processo de erosão das dunas, desmatamento da vegetação dos tabuleiros, comprometendo sua qualidade ambiental.

### 10.1.2. Ecossistemas Aquáticos

As intervenções previstas no CD1 para a melhoria dos índices de qualidade das águas na CN não são equilibradas, por esta razão, projetam-se diferentes graus de impacto negativo. Isto fica evidenciado com o número de ações previstas para as sedes municipais — implantação de sistemas de esgotamento sanitário em

Água Doce do Maranhão, Araióses, Barreirinhas, Paulino Neves, Tutóia, Parnaíba, Jijoca de Jericoacoara — e a falta de ações em comunidades de uso turístico — Preá, Guriú, Mandacaru, Caburé, Tatajuba, Maceió. Apesar de as ações contribuírem para diminuir um déficit histórico de saneamento, ainda será insuficiente para impedir a poluição provocada pelo aumento do fluxo de turismo.

Assim como no CR, permanecerá a ausência de informações sobre os principais corpos d'água, apesar da previsão de um programa de monitoramento na região do Delta e de diversas intervenções que visam aumentar a cobertura de abastecimento na CN. Ao se privilegiar o conhecimento um determinado local em detrimento dos demais, se compromete o planejamento regional, em especial de áreas com problemas de disponibilidade de água, como Jericoacoara, onde os conflitos entre os usos dos recursos hídricos ganharão maiores proporções que no CR. Combinando-se a ausência de estudos sobre disponibilidade e os usos concorrentes dos recursos hídricos, o risco de desabastecimento local tenderá a aumentar.

No que tange aos estoques pesqueiros, projeta-se para o CD1 um aumento do volume da pesca industrial e artesanal na região num ritmo maior do que a capacidade de fiscalização. Em consequência, há a possibilidade de redução significativa dos estoques, principalmente das espécies comerciais. Mais intensa que no CR, a pressão da pesca ocorrerá em todo o litoral da CN, sendo mais relevante no Delta do Parnaíba.

### 10.1.3. Áreas Sensíveis

Comparando com o CR, a tendência de desmatamento de áreas de mangues se intensificará no CD1. Isso se dará principalmente devido à expansão da atividade turística para além dos centros tradicionais. Cumulativamente, a expansão das cidades também contribuirá para acelerar o processo de desmatamento, destacando-se ainda os mangues do Rio Preguiças, principalmente pela expansão de Barreirinhas.

Similar ao CR, a gestão ambiental das UC terá um pequeno fortalecimento de sua capacidade de fiscalização, preponderantemente pela tendência de fortalecimento dos órgãos ambientais federais. No entanto, devido a maior pressão do uso turístico no CD1, os ecossistemas das UC poderão ficar mais vulneráveis, diante da insuficiência da infra-estrutura. No caso do PARNA de Jericoacoara e da APA do Delta, os impactos verificados no CR se repetirão no CD1, com um aumento da magnitude devido à maior atividade turística sem a compatível alteração da estrutura de fiscalização. Já no PARNA dos Lençóis a situação tenderá a ficar ainda mais crítica, em decorrência do número de intervenções previstas, que facilitarão o acesso aos principais atrativos (construção de pontes dentro do PARNA, p.ex.), além da consolidação de um número maior de portas de entrada (estrada para Santo Amaro, p.ex.). Em consequência, há a tendência de aumento de conflitos entre os gestores das UC, governos locais e atividades produtivas.

## 10.2. Componente Social

### 10.2.1. Serviços Sociais

As ações exclusivas deste Cenário não têm novas implicações relevantes para os serviços sociais ofertados à região de estudo. Cabe destacar apenas uma maior cobertura dos programas previstos de saneamento ambiental e a sua influência na melhoria das condições sanitárias e na qualidade de vida das

populações contempladas. Dessa forma, não há qualquer diferença qualitativa substancial entre os serviços sociais deste Cenário e a do Cenário de Referência.

### 10.2.2. Dinâmica Populacional

As ações exclusivas deste Cenário não têm implicações relevantes para a dinâmica populacional. Assim, não há qualquer diferença entre a dinâmica populacional deste Cenário e o Cenário de Referência.

### 10.2.3. Identidade Cultural

As intervenções previstas neste Cenário não têm implicações relevantes para a identidade cultural da região de estudo. Não há qualquer diferença entre a dinâmica da identidade cultural deste Cenário com a do Cenário de Referência.

## 10.3. Componente Econômico

### 10.3.1. Trabalho, emprego e renda

Neste Cenário, as ações complementares não são suficientes para alterar significativamente as tendências descritas no Cenário de Referência em relação à geração de trabalho, emprego e renda. Entretanto, as perspectivas são mais positivas em função de algumas ações a serem realizadas e dos efeitos indiretos de uma maior integração institucional sobre estas variáveis. A captação de investimentos privados para a região do Delta do Parnaíba será o principal diferencial e irá gerar novos empregos diretos e indiretos para a população dessa região, além das oportunidades de trabalho informal associadas à construção e operação dos novos empreendimentos.

É possível que uma melhor articulação entre as diferentes esferas de governo e entre elas e o setor privado faça com que o turismo se desenvolva de forma mais ordenada e sustentável, envolvendo efetivamente as comunidades locais na atividade, aumentando a oferta de emprego e a geração de renda na região.

A visão mais integrada entre o desenvolvimento do turismo e o meio ambiente deve fazer com que surjam novas oportunidades de trabalho para as comunidades locais, principalmente no que se refere às atividades de visitação de Parques Nacionais e outras áreas naturais, onde se requer o acompanhamento de guias que conheçam a região. A população local também pode se tornar aliada da preservação ambiental, exercendo atividades de fiscalização, controle e manutenção dos atrativos naturais da região.

### 10.3.2. Fatores de produção do turismo

Não estão previstas novas ações voltadas diretamente para a melhoria desses fatores, com exceção das intervenções voltadas para o fortalecimento do associativismo na região, que podem influenciar na produção de insumos, melhorando a qualidade e aumentando a oferta, principalmente de alimentos. Conseqüentemente, em função de ações complementares e dos efeitos sinérgicos das intervenções previstas nos programas e nos PDITS, espera-se um aumento gradativo da qualidade e da quantidade de alimentos produzidos na região, que ocuparão um lugar cada vez mais importante no abastecimento do setor turístico.

A mão de obra disponível sofrerá uma melhora crescente em função das ações voltadas para a formação (ensino básico e fundamental) e a capacitação profissional. Ainda podem ser consideradas insuficientes, porém, a capacitação da mão de obra para o turismo é fundamental para uma maior inclusão da população local na atividade.

Uma melhor articulação entre os governos municipais, estaduais e federal, e destes com o setor privado, deve influenciar positivamente na difusão de novas tecnologias para os empresários. Será mais fácil, também, transmitir as dificuldades enfrentadas e as necessidades particulares do setor, entre elas o difícil processo de formalização das empresas e a inadequação das linhas de financiamento.

## 10.4. Componente Político Institucional

### 10.4.1. Governança para o Desenvolvimento do Turismo

Praticamente, repete-se, neste Cenário, a situação de indiferença das ações para a necessária melhoria da governança do desenvolvimento do turismo, dado que as ações dele integrantes têm a mesma matriz geradora de proposições que o Cenário de Referência.

### 10.4.2. Institucionalidade da CN

Repete-se também neste cenário a situação quanto à construção da Institucionalidade da CN enquanto 'espaço' articulado e integrado.

### 10.4.3. Participação Social

Há muitos programas e atividades de capacitação, além da criação de organismos de controle social, que podem, em seu conjunto, contribuir para ampliar significativamente os processos educativos e os sistemas de informação que venham a criar mecanismos e práticas participativas significativas.

## 10.5. Análise Crítica do Componente Territorial

### 10.5.1. Estrutura Urbana para o Turismo

A inclusão de ações não consideradas na priorização inicial para as regiões da CN só fez acrescentar investimentos de mesma natureza dos que foram analisados no Cenário de Referência. Há um saldo positivo a ser registrado para as cidades e seus desafios de estruturação para o turismo, pois algumas obras de qualificação urbana seriam implantadas e os planos, estimulando um pensar as cidades como instrumento do turismo, também foram identificados e oferecidos. Porém, a evolução do planejamento e dos investimentos na CN não pode continuar num processo de sistemáticos acréscimos de intervenções isoladas, ainda que sendo bem vindas, em muitos casos. Os PDITS foram elaborados por Estado (pólo turístico), isoladamente, não dando

margem, com este procedimento, a esforços de integração, como o que é esperado no planejamento de uma região homogênea, como é a CN.

As ações identificadas, em que pese toda uma expectativa positiva de planejamento turístico, não contribuíram, obviamente, para consolidar a CN, nem consagra sua unidade, até porque naquele momento o Programa não privilegiou a integração desses pólos. O Cenário de Desenvolvimento dele extraído penaliza as cidades, que seguem sujeitas ao turismo em voga no momento, com sinais de muita espontaneidade e pouca ordenação.

### 10.5.2. Rede Urbana Regional

As novas ações indicadas praticamente não favoreceram a expectativa de se consolidar uma rede urbana integrada e ordenada sob um sistema de polarização, via os mais renomados destinos turísticos da CN. Em relação ao Cenário de Referência, foram agregadas novas intervenções, algumas ensejando oportunidade para se pensar as cidades com amplitude regional, mas não constitui uma mudança significativa desse próprio Cenário.

O que parece de mais negativo nesse processo é que deixa uma imagem de que o planejamento do turismo está consolidado, quando se percebe que, sem uma visão regional dos planos e, até mesmo, das iniciativas públicas, a CN do turismo ainda não tem um cenário de desenvolvimento efetivo.

No que concerne à rede urbana regional, esta percepção negativa é, ainda, mais forte.

### 10.5.3. Infra-Estrutura (acessibilidade, saneamento)

A infra-estrutura e os serviços são sempre beneficiados com ações identificadas por intermédio de pressões oriundas de demandas reprimidas. Este Cenário de Desenvolvimento dá um passo quantitativo importante, no setor, com os acréscimos de investimentos trazidos pelas novas intervenções propostas. As populações da região estão em vias de se beneficiarem e não há quem negue os impactos positivos das ações analisadas neste Cenário.

Como foi visto no Cenário de Referência, qualquer planejamento conduziria a uma escolha de prioridades nas condições oferecidas pelo PRODETUR NE II. Possivelmente uma visão mais regional no planejamento integrado daria um rumo diferente à priorização de investimentos, por seguir uma expectativa de evolução mais associada ao equilíbrio regional e não, tão somente, ao atendimento de pressões localizadas. Sobretudo em se tratando de um planejamento regional, sob a égide do desenvolvimento turístico da região.

## 11. Resultado da Análise Qualitativa dos Impactos do Cenário 2 de Desenvolvimento do Turismo (CD2)

## 11.1. Componente Ambiente Natural

No CD2 o fortalecimento da atividade turística passa, fundamentalmente, por um planejamento da atividade turística condicionada às questões ambientais. Desta forma, os impactos negativos do aumento do fluxo da atividade serão antecipados.

Diferentemente do que ocorre no CR e CD1, há um conjunto de ações com o objetivo de diminuir as lacunas de informação. As condições ambientais dos ecossistemas, o potencial de uso sustentável e a capacidade de carga dos ambientes naturais auxiliarão no planejamento da atividade turística evitando, com isso, que o uso dos atrativos seja acima de sua capacidade de carga, contribuindo, dessa forma, para evitar ou minimizar a degradação ambiental e, até certo ponto, indicar áreas prioritárias para a recuperação ambiental. Concomitantemente, haverá um fortalecimento da capacidade institucional da gestão ambiental, tanto no nível federal (principais UC), quanto nos níveis estaduais e municipais. O respeito às limitações impostas pelos respectivos Planos de Manejo será marca registrada na CN. Isso se dará, de fato, por um plano de uso turístico ambientalmente favorável aliado a um maior poder de fiscalização por parte das autoridades competentes.

### 11.1.1. Ecossistemas Terrestres

A mudança na forma de planejamento do uso dos atrativos naturais trará benefícios relativos à preservação das dunas em toda a CN, em função da delimitação de locais para trilhas; definição do meio de transporte mais adequado; e identificação da intensidade de uso permitida e dos locais proibidos, reduzindo, dessa forma, os processos erosivos, de impermeabilização e compactação. Como exemplo, a utilização de veículos 4x4 nas dunas dos Pequenos Lençóis será regulada, com proibição de tráfego nas áreas prioritárias para a conservação. Por outro lado, o desmatamento ocorrido dentro do PARNA dos Lençóis e em sua zona de amortecimento será reduzido por conta da racionalização das atividades econômicas (extrativismo, turismo e agricultura) realizadas dentro do Parque.

De forma que se pelo lado da delimitação dos acessos e produtos turísticos há uma clara preocupação com a minimização dos impactos negativos, pelo lado do comportamento do turista, do *trade* e da própria população deverá haver maior conscientização, em função de campanhas específicas e de programas de educação ambiental.

Percebe-se no CD2 uma inversão na tendência de crescimento do desmatamento das restingas e dos tabuleiros e na ocupação das margens de rios e lagoas, diferentemente do que ocorria nos cenários anteriores. Isto devido às ações que estimulam a transversalidade da questão ambiental, o planejamento integrado na CN e o aumento da fiscalização. Por outro lado, a integração física da CN poderá estimular o crescimento ordenado das cidades e ao longo das estradas, desde que definida uma estratégia que minimize os impactos ambientais na região e, ao mesmo tempo, prepare as cidades para esse novo contingente populacional.

No que tange à disposição adequada dos resíduos sólidos, serão priorizadas ações que busquem o ordenamento das atividades turísticas fora dos centros urbanos. Dessa forma, localidades como Preá, Guriú, Tatajuba, Maceió e Mandacaru seriam beneficiadas e preparadas para atender as demandas do turismo. O planejamento integrado, envolvendo centros urbanos e atrativos, possibilita a utilização de técnicas de



reaproveitamento de resíduos, aumentando a vida útil dos aterros sanitários e possibilitando redução substancial nos custos envolvidos.

### 11.1.2. Ecossistemas Aquáticos

Diferentemente dos outros cenários, no CD2 deve ocorrer melhoria da qualidade dos recursos hídricos em grande parte da CN. No entanto, na região do Delta, apesar da sensível melhora, poderá não ser suficiente, principalmente em função de outras atividades poluidoras como a carcinicultura e agricultura. O seu vasto território, o grande número de pessoas vivendo em seus domínios e as atividades econômicas tornam o trabalho de fiscalização e conscientização extremamente difíceis.

Além da expansão dos sistemas de coleta e tratamento de esgotos sanitários por rede interligada, preponderantemente nos centros urbanos, os Planos Diretores de Saneamento atentarão às localidades afastadas e com perspectiva de expansão do turismo, em especial nas Zonas de Amortecimento dos PARNA.

Com o aumento da infra-estrutura de fiscalização, o combate à pesca irregular ganhará maiores dimensões. Além disso, apesar da competência governamental para a fiscalização, parcerias poderão ser firmadas com o objetivo de torná-la ainda mais eficaz. Mesmo assim, o aumento da demanda de pescado em função da expansão do turismo poderá comprometer os estoques, colocando-os em risco devido à superexploração.

### 11.1.3. Áreas Sensíveis e Protegidas

No que tange à preservação dos manguezais, as intervenções previstas no CD2 farão com que se reduzam às pressões exercidas pelo turismo. Como exemplo, a área ocupada das margens do Rio Preguiças tenderá à estabilidade e, em alguns casos, poderá ocorrer a regeneração de regiões anteriormente ocupadas. No caso do Delta do Parnaíba não há evidências de diminuição do desmatamento, visto que a carcinicultura e a rizicultura tenderão a crescer, sem o respeito às delimitações ambientais.

A redução da degradação dos ecossistemas naturais protegidos por UC, causada por atividades humanas em geral (principalmente o turismo), se deve a três fatores fundamentais: aumento da infra-estrutura de fiscalização a padrões satisfatórios; ordenamento das atividades por conta de estudos de capacidade de carga e Planos de Manejo; e da tendência a uma gestão compartilhada dos ativos ambientais turísticos entre os gestores do setor ambiental e do setor de turismo. Todavia, mesmo em menores proporções que nos outros cenários, a APA do Delta do Parnaíba continuará a sofrer com a degradação de seus manguezais e com a exploração dos recursos naturais.

## 11.2. Componente Social

### 11.2.1. Serviços Sociais

As ações de melhoria da qualidade da Educação Básica na CN contribuirão para que a população esteja mais apta a ingressar no mercado de trabalho. No entanto, tais ações serão insuficientes para contornar o

problema da falta de incorporação da mão de obra local no mercado de trabalho do turismo. Hoje, na CN, grande parte da população economicamente ativa é analfabeta e está excluída do mercado de trabalho formal. Mesmo com as ações de melhoria da Educação Básica proposta ainda se faz necessária a intensificação de um trabalho específico voltado para alfabetização de jovens e adultos, por meio de programas como o Brasil Alfabetizado, do Governo Federal. No médio e longo prazo já será possível constatar um aumento da porcentagem de mão de obra local nos empreendimentos turísticos, no entanto, caso não haja uma atenção especial ao alto índice de analfabetismo entre a população economicamente ativa, os problemas sociais da região poderão se agravar.

Com relação aos demais serviços sociais, de saúde e segurança pública, não há nenhuma ação proposta para minimizar os déficits de infra-estrutura e recursos humanos já existentes. Se considerarmos o crescimento populacional previsto para a região e o aumento do fluxo de turistas pode-se constatar que no médio e longo prazo haverá uma sobrecarga das estruturas hoje existentes, tanto de saúde quanto de segurança pública.

No caso da saúde a destacar um agravante: os produtos turísticos ofertados na região CN se caracterizam pelo contato direto com a natureza ou atividades esportivas, o que pode acarretar pequenos acidentes envolvendo os turistas, o que demanda preparo dos destinos para prestar atendimentos de emergência.

### 11.2.2. Dinâmica Populacional

As ações identificadas irão contribuir para a fixação da população nas áreas rurais focalizadas e nas comunidades onde haja iniciativas de base-comunitária e nesse sentido, serão suficientes para conter a migração interna da região, das áreas rurais e comunidades sem o turismo para as áreas dos destinos turísticos.

No entanto, os processos de migração provenientes de outras regiões dos estados ou mesmo de outros estados e países não serão significativamente contidos ou revertidos. Com o aumento da atividade turística em toda Costa Norte e o incentivo ao investimento, seguirão os movimentos migratórios em direção aos destinos turísticos, em busca de oportunidades e renda, como o ocorrido na última década em Jijoca de Jericoacoara e Barreirinhas.

Além da contenção da migração interna à região, a grande diferença deste Cenário para os anteriores seria a capacidade maior de absorver o fluxo migratório nas áreas de destino turístico, possibilitando a inclusão socioeconômica dos imigrantes, em condições mínimas de saúde, educação e moradia.

### 11.2.3. Identidade Cultural

Em geral, a consolidação dos APL e a valorização da cultura local como ativo turístico (culinária, artesanato, festas e tradições), presentes também na adoção do princípio da inserção regional nos grandes investimentos, na qualificação do empresariado para o desenvolvimento de produtos turísticos e no aprimoramento de produtos turísticos complementares teriam forte influência no sentido de valorizar o modo de vida local e aumentar a auto-estima nas áreas contempladas.

Neste Cenário, o conjunto de ações assim direcionadas equilibraria a tendência de desvalorização do modo de vida, dos usos e dos costumes tradicionais, causada pelos novos investimentos turísticos e pela modernização da vida e das relações de trabalho. A valorização da cultura local pelo turismo contribuiria para a manutenção de costumes, técnicas e saberes característicos da região e facilitaria o processo de inclusão da população local nas atividades turísticas.

Por outro lado, ações direcionadas para adotar o princípio participativo na elaboração de planos, programas e projetos, capacitar membros para participarem de conselhos e fóruns, disseminar mecanismos de informação, fomentar organizações associativas e cooperativas e dar mais poderes às populações locais fortaleceriam as rotinas de participação política e aprofundariam os laços comunitários de cooperação e solidariedade, usualmente enfraquecidos com a mudança dos modos de vida e dos costumes. Cabe ressaltar, entretanto, que a acelerada modernização dos espaços continuaria a excluir a população local das áreas de lazer pertencentes aos empreendimentos.

Por fim, diferentemente dos outros cenários, o estímulo e a promoção de iniciativas de Turismo de Base Comunitária (Tatajuba, Guriú, Preá etc.) teriam forte influência no sentido de valorizar a cultura e o modo de vida tradicional e aumentar a auto-estima das comunidades. Assim, facilitar-se-ia a inclusão das populações nessa forma de turismo, não apenas como atores, mas como sujeitos construtores do processo, o que contribuiria para evitar a exclusão social e espacial dessas populações e a conseqüente busca de oportunidades e empregos fora de seus *habitats* e suas referências culturais.

### 11.3. Componente Econômico

#### 11.3.1 Trabalho, emprego e renda

As ações previstas neste cenário não somente estimulam o aumento da oferta de empregos e a geração de renda, mas buscam garantir que as novas oportunidades possam ser aproveitadas por pessoas das comunidades locais. A renda gerada será uma conseqüência do aumento do número de pessoas empregadas, bem como do maior número de empreendimentos pertencentes a pessoas das comunidades. Além das iniciativas empresariais independentes, a organização de pequenos produtores e artesãos em Arranjos Produtivos Locais (APL) irá permitir melhorar a qualidade dos produtos e a sua comercialização, garantindo a renda dos produtores.

A tendência é que haja um maior envolvimento da população no turismo, de forma indireta, pela produção de insumos e serviços de apoio à atividade. As atividades econômicas locais estarão cada vez mais integradas à cadeia produtiva do turismo e a produção de insumos estará cada vez mais organizada, sendo capaz de suprir os empreendimentos turísticos com produtos de qualidade e em quantidade adequada.

Ações de capacitação em todos os sentidos irão melhorar a qualidade da mão de obra disponível e preparar micros e os pequenos empresários da região para gerir seus próprios negócios. Os dois efeitos serão muito importantes para o maior envolvimento das populações locais. Assim, os benefícios gerados pelo crescimento da atividade turística poderão ser apropriados em maior escala pelas comunidades receptoras. Os micro e pequenos empreendimentos tendem a predominar, desde o setor hoteleiro até os serviços de apoio,

garantindo uma grande diversificação da oferta de serviços. Como consequência, a oferta de empregos tende a aumentar, assim como a parcela da renda gerada que permanece nos destinos.

A partir de ações de apoio ao artesanato e à culinária, ou das que permitem aproveitar a cultura local como atrativo turístico, de forma sustentável, será possível direcionar parte dos gastos dos turistas para a população local, redistribuindo diretamente a renda e valorizando a cultura e os recursos naturais da região.

As ações de fomento e preparação da região para o turismo, seja em infra-estrutura, capacitação, ou promoção, terão efeitos sobre o fluxo de visitantes, e a Costa Norte tenderá a atrair um número cada vez maior de turistas. O desenvolvimento de novos produtos, a difusão de uma cultura de hospitalidade e o aproveitamento dos modos de vida tradicionais irá contribuir não só para o aumento do fluxo, como para o aumento dos gastos e da estadia do turista. O resultado é o crescimento do número de empregos e da renda gerada pela atividade.

O objetivo das ações, naturalmente, não é estimular o trabalho informal, mas o crescimento do turismo; o estímulo a novos empreendimentos e atividades de apoio acabam por atrair, direta ou indiretamente, o trabalhador informal. É de se esperar que haja um aumento da demanda por trabalho, principalmente pelo trabalho informal e temporário, em função da construção de novas instalações e do aumento das atividades que só se desenvolvem na alta temporada.

### 11.3.2 Fatores de produção do turismo

A integração da cadeia produtiva do turismo e as atividades econômicas locais será uma forma de aproveitar a produção local para abastecer parte dos estabelecimentos turísticos. A organização dos produtores e o incentivo ao desenvolvimento de novas atividades tornarão a região cada vez menos dependente da importação de produtos de outras localidades, tanto em termos de quantidade como de qualidade.

A adequação das linhas de crédito irá facilitar a entrada de micro e pequenos empresários no setor de turismo e nas suas atividades de apoio. A região irá se desenvolver e o aumento da concorrência deverá estimular ganhos de qualidade e redução dos preços dos insumos e serviços prestados.

As ações de capacitação da mão de obra local para o turismo devem ter um efeito muito positivo para a Costa Norte no médio e longo prazo, pois serão capazes de formar mão de obra qualificada para a atividade. Entretanto, até que as crianças e os jovens de hoje passem a fazer parte da população economicamente ativa da região, as deficiências ainda serão visíveis, em função da formação deficiente da maior parte da força de trabalho disponível na região.

Ações no sentido de fomentar a atividade turística e melhorar as condições da região para receber os visitantes irão beneficiar as atividades de apoio, uma vez que o aumento do fluxo de visitantes irá estimular a demanda pelos insumos e serviços de apoio (efeito multiplicador do turismo). A melhoria das condições de transporte na região irá trazer benefícios para o turismo de forma direta no que diz respeito deslocamento dos visitantes. Ao mesmo tempo, o transporte de produtos agrícolas e outros insumos não estarão mais associados a uma grande perda de qualidade e ao aumento de preços.

## 11.4. Componente Político Institucional

### 11.4.1. Governança para o Desenvolvimento do Turismo

As próprias bases em que se assenta a concepção desse cenário proporcionam condições altamente favoráveis para que se possa concretizar uma adequada governança do desenvolvimento sustentável do turismo na CN. Os destaques, no caso, vão para a percepção de que esta não estaria conformada somente pela qualificação dos atores públicos, mas, principalmente, pelo aumento da participação e do poder das populações locais no processo decisório sobre o futuro da CN, que deverá passar a ser vista não somente como um espaço para deleite dos turistas, mas como uma região desenvolvida que tem o turismo como vetor.

### 11.4.2. Institucionalidade da CN

Também a institucionalidade da CN seria um resultado possível nesse cenário, dada que na sua concepção esta seria uma das premissas básicas. Não se pode negar as formidáveis dificuldades a superar para que se alcance essa situação, mas, também aqui, o aumento do poder da população local poderá se constituir em fator determinante da busca de solução operacional para esse desafio.

### 11.4.3. Participação Social

Se nos cenários anteriores as ações (programas e projetos) previstas, incidiam pouco sobre o segmento da participação, alterando apenas muito levemente o quadro atual no futuro perspectivado, o mesmo não ocorre neste cenário. Nos Cenários de Referência e de Desenvolvimento CD1 não existem ações substantivas neste campo, dessa forma, a participação em conselhos deverá se manter formal, as iniciativas populares serão esporádicas, ou eventuais, os fóruns existentes não terão poder de transformação do contexto, e a política de manipulação, e clientelismo, deverá ser mantida.

O Cenário de Desenvolvimento CD2 deverá apresentar diferenças significativas em relação aos anteriores. A razão da mudança reside em um pequeno conjunto de ações que tende a modificar, enormemente, o quadro participativo na região, particularmente em relação à gestão pública e ao desenvolvimento das atividades turísticas. O CD2 deverá apresentar diferenças significativas em relação aos anteriores. A razão da mudança reside em um pequeno conjunto de ações que tende a modificar, enormemente, o quadro participativo na região, particularmente em relação à gestão pública e ao desenvolvimento das atividades turísticas.

As atividades voltadas à capacitação de conselheiros, terceiro setor e micro e pequenos empresários tendem a modificar a situação da região no sentido de propiciar quadros mais ativos e críticos em relação à gestão pública, desde a alocação de recursos até o fornecimento de serviços. Para isso, contribuem as atividades de informação e todas aquelas relacionadas ao aumento do poder dos atores sociais, como também, de forma indireta, a melhoria da educação básica. Esta possibilitará a maior capacidade de interpretação dos fatos pelos atores sociais, enquanto as outras criarão fóruns de participação efetivos. Os desdobramentos desta nova situação serão a maior cobrança em relação à alocação de recursos municipais e as pressões mais fortes sobre a adoção de políticas públicas mais condizentes com os interesses locais e, sobretudo, de medidas que estimulem e protejam as atividades turísticas de maior inserção social e conservação ambiental.

Com isso, será criado um círculo virtuoso, de crescimento da informação, capacitação e participação dos atores sociais mais populares e de adoção crescente de políticas mais conformes ao turismo sustentável.

## 11.5. Componente Ordenamento Territorial

### 11.5.1. Estrutura Urbana para o Turismo

Os cenários anteriormente analisados mostraram que as inúmeras ações e investimentos em planos, programas e projetos praticamente se justificaram, por si mesmos, não sendo a sua eficácia nas cidades, em termos regionais do turismo, o maior objetivo. Muita coisa deve ser feita e nesta matriz de CD2 se constatam algumas delas, para se identificar efeitos positivos nas cidades, numa condição de destinos turísticos da região e como centros de atração e permanência do visitante que procura a CN, atraído pelos seus ativos mais eméritos, como as dunas (Lençóis) e o Delta.

O grande desafio das cidades, num cenário de desenvolvimento desejado, é a sua preparação para a oferta de oportunidades que ensejem mais dias de permanência aos turistas que nelas se hospedam, como pontos de partida para conhecerem os ativos mais renomados da região próxima. As ações relacionadas no CD2, apesar de não pretenderem esgotar o universo de intervenções para a qualificação das cidades trazem, em si, uma condição de redirecionar os esforços pulverizados, com o objetivo de efetivamente preparar os centros urbanos, tanto em termos de receptivo, quanto em atração turística, com a valorização das suas peculiaridades em termos de patrimônio material e imaterial.

### 11.5.2. Rede Urbana Regional

O maior desafio em termos urbanos na CN é a promoção de oportunidades para que a rede de cidades se integre sob o foco turístico, de forma harmoniosa e hierarquizada. Essa perspectiva evoca o reconhecimento de que há cidades na CN que são destinos eméritos de viagens e emissoras de deslocamentos para atrativos próximos. Outras não detêm estes mesmos predicados, mas podem exercer papéis de complementaridade turística, como centros fornecedores de equipamentos e serviços especiais e até mesmo de moradia do pessoal engajado nas atividades do receptivo das cidades-destinos. Podem ser também centros industriais de apoio ao turismo, entrepostos de mercadorias necessárias ao dia-a-dia dos centros receptivos, atuando como locais de capacitação de mão-de-obra, oficinas de reparos, atendimento de emergências etc.

A forma de se consagrar tais atributos na rede urbana regional é a da polarização em termos regionais ou sub-regionais. O PDITS para a CN pode ser o primeiro grande vetor de fomento dessa polarização com foco no turismo, por ser ele um plano eminentemente regional e que deve demonstrar elementos de sustentabilidade e integração, como condição de equilíbrio do desenvolvimento. A rede, assim, polarizada, cria um novo paradigma no desenvolvimento regional, pois nem todos os centros são atrativos turísticos, mas podem se beneficiar do turismo, com seus papéis complementares.

As ações para o CD2 têm forte apelo para os objetivos perseguidos com uma rede urbana regional integrada, ainda que o planejamento da CN deva identificar um elenco definitivo e mais completo, dessas medidas.

### 11.5.3. Infra-Estrutura (acessibilidade, saneamento)

O maior problema da CN ainda reside na sua acessibilidade. Embora se trabalhe para que o aeroporto de Parnaíba exerça função de porta principal da região, por muitos longos anos os aeroportos de Fortaleza e São Luís continuarão exercendo essa função para desconforto dos visitantes interessados nos ativos ambientais da CN.

É provável que num horizonte mesmo de longo prazo se tenha que conviver com esse quadro, pois tanto Fortaleza quanto São Luís são fortemente competitivos nas origens emissoras de turistas para a CN. A mais clara possibilidade de se atenuar este quadro é com a implantação de um sistema de mobilidade interna à região, que desfça os impactos dos longos trajetos entre esses dois longínquos aeroportos. Quando a CN vencer e consagrar seus próprios méritos junto às fontes emissoras de turistas, esse desconforto se dissipará, com a prazerosa oferta de *touring* pela região, como forma de melhor conhecer e descobri-la.

A grande convergência de ações no setor dos transportes, já desencadeada, é um primeiro passo para essa rede oferecer mobilidade na região. Resta a hierarquização rodoviária, qualificando os roteiros de interligação dos atrativos e dos centros receptivos, para que a infra-estrutura ascenda à sua condição de excelência.

Em termos sanitários, as medidas são as que já vêm em curso, com sistemáticos aperfeiçoamentos dos sistemas de coleta e tratamento dos resíduos em geral e com rigorosos cuidados com os conflitos entre os interesses do turismo e das massas e os imperiosos princípios de preservação do meio ambiente como um todo.

## 12. Análise Comparativa dos Cenários

A análise crítica de cada um dos fatores de avaliação dos componentes da sustentabilidade consolidou a análise dos impactos ambientais dos cenários. A partir dessa análise, e tendo como referência os impactos estratégicos identificados, fez-se a análise comparativa dos três cenários; os resultados foram, posteriormente, expressos em uma matriz em cores, segundo legenda que se segue (variação do verde sinaliza os impactos positivos e do vermelho os negativos).

Quadro 1 — Legenda Matriz de Cores da Avaliação de Impactos Ambientais

	Não se aplica ou Irrelevante
	Impacto positivo pequeno
	Impacto positivo médio
	Impacto positivo grande
	Impacto negativo pequeno
	Impacto negativo médio
	Impacto negativo grande



## Quadro 2— Análise Comparativa dos Cenários

ANÁLISE COMPARATIVA DOS CENÁRIOS DE TURISMO NA COSTA NORTE			
Fator crítico	Cenário de Referência - 2021	Cenário 1 de Desenvolvimento – 2021	Cenário 2 de Desenvolvimento – 2021
Negócio Turismo	<p>O crescimento do turismo na CN se dá de forma espontânea, sem uma estratégia para ordenar a expansão do setor. Não estão previstas ações que viabilizem a formação de uma cadeia produtiva em torno do turismo ou que busque adequar a produção, de caráter familiar, à demanda do setor, em termos quantitativos e qualitativos. Também, não estão previstas ações de capacitação em escala suficiente para melhorar a qualidade da mão de obra disponível. A importação de insumos e mão de obra continuará a ser uma realidade da região e a dificuldade de acesso a estes fatores de produção um gargalo para o desenvolvimento do turismo.</p> <p>A tendência é que o turismo se estruture em torno de grandes empreendimentos, que utilizam poucos recursos locais e remetem a maior parte dos seus rendimentos para fora da região.</p> <p>A falta de coesão e organização dos membros do trade e a sua pouca articulação com os setores de apoio e o setor público tendem a impedir uma gestão eficiente do turismo em todos os níveis. Permanecendo o predomínio de um perfil individualista, a integração só será percebida em poucos roteiros, comercializada de forma isolada. O uso desordenado de atrativos naturais como produtos turísticos, mal estruturados e pouco diversificados, deteriorará a qualidade destes atrativos e reduzirá a atratividade da CN gradativamente.</p>	<p>Neste cenário, não há ações de grande efetividade no que diz respeito à qualificação da população para o turismo, de forma que o processo de importação de mão de obra para atender à demanda do setor continuará a ser uma realidade. Por outro lado, a existência de ações que visam o fortalecimento do associativismo na região irá estimular a organização de artesãos e pequenos produtores.</p> <p>Haverá, assim, um maior envolvimento da população local na produção de insumos para o turismo, ainda que em pequena escala. Esse processo deverá ser fortalecido com a atração de investimentos para a região do Delta do Parnaíba, que poderá se consolidar como a principal fornecedora de insumos do setor, com destaque para os alimentos. Apesar do aumento da disponibilidade dos fatores de produção, a CN deve continuar refém da baixa qualidade e dependente da importação de grande parte destes fatores.</p> <p>Uma maior atenção do setor público para o turismo, com ações de estímulo ao associativismo e à atração de investimentos deve permitir uma melhora na formulação e estruturação dos produtos turísticos, mas ainda aquém do necessário para tornar a região competitiva. A pouca diversidade de produtos continua concentrando a pressão do uso turístico em poucos atrativos. A crescente reatividade do setor de meio ambiente diante do crescimento do turismo pode atuar em sentido contrário, com base em um melhor conhecimento da capacidade de suporte dos ecossistemas e do maior controle do número de visitantes. Ainda assim, a tendência será de redução da atratividade da região ao longo dos anos.</p>	<p>A definição de uma estratégia para o desenvolvimento do turismo na região e a integração entre as três esferas de governo e entre o setor de turismo e de meio ambiente definirá um quadro favorável à atividade, que se tornará o principal vetor de desenvolvimento da região.</p> <p>Ações de capacitação mais intensas e voltadas para o turismo, o incentivo ao desenvolvimento de atividades de apoio ao setor turístico e a integração da cadeia produtiva do turismo à economia local/regional permitirá que a maior parte dos fatores de produção necessários seja produzida, com qualidade, na região, envolvendo os pequenos produtores, organizados em torno de APL, cooperativas e associações.</p> <p>A região do Delta se consolidará como a principal fornecedora de insumos e a perspectiva de integração territorial e setorial presente deve aumentar a participação do Delta do Parnaíba nos produtos turísticos comercializados.</p> <p>Estímulos à cooperação e organização do setor privado, a conscientização socioambiental de empresários de turismo e a sua qualificação para o desenvolvimento de produtos turísticos, aliado ao apoio do setor público à definição destes produtos, podem resultar em uma oferta turística diversificada, de qualidade e adequada às necessidades de conservação dos atrativos naturais da região, garantindo a sua atratividade em longo prazo.</p>

ANÁLISE COMPARATIVA DOS CENÁRIOS DE TURISMO NA COSTA NORTE

Fator crítico	Cenário de Referência - 2021	Cenário 1 de Desenvolvimento – 2021	Cenário 2 de Desenvolvimento – 2021
Gestão Pública do Turismo	<p>O fomento da atividade turística neste cenário abrange, principalmente, <u>ações de promoção</u>, que têm como efeito o <u>aumento do fluxo turístico</u>, ainda que em pequena escala, devido à <u>falta de direcionamento</u> destas ações para os mercados emissores adequados. As intervenções se limitam à promoção de caráter quantitativo, sem se preocupar com a qualidade dos destinos e dos produtos existentes. Ao mesmo tempo, não estão previstas ações que visem adequação do crédito ao setor de turismo e estimulem a entrada de novos investimentos. Assim, a <u>oferta de produtos e serviços turísticos não acompanha o crescimento do fluxo de visitantes</u>, o que implica em uma <u>maior pressão sobre os atrativos e a infraestrutura existente</u>.</p> <p>As ações que intervêm na questão da logística irão contribuir para melhorar as condições de locomoção e acesso à CN, entretanto, são <u>ações isoladas</u>, que <u>não contribuem de forma efetiva para a integração</u> esperada entre os destinos turísticos da região.</p> <p>No atual cenário, as diversas <u>ações dos diferentes agentes governamentais são pouco articuladas e focadas, sem coesão interinstitucional e intersetorial</u>, dando vantagem a interesses individuais em detrimento de uma visão regional. O fortalecimento das instituições de planejamento do turismo estaduais e municipais deve levar a melhoria no desempenho dos agentes isoladamente, sem mecanismos de articulação.</p>	<p>Somadas ao crescimento espontâneo da atividade, algumas ações previstas implicam em um aumento mais significativo do número de turistas na região.</p> <p><u>Não estão previstas ações que estimulem e facilitem a participação de pequenos empresários locais na atividade turística</u>, permitindo o domínio do mercado pelos grandes empreendimentos, “all inclusive”. Existem, por sua vez, ações que visam a melhoria de equipamentos e da infra-estrutura turística, além de tentar subsidiar a adequação da oferta de produtos e serviços turísticos ao crescente fluxo de turistas. Estas ações, no entanto, são insuficientes para garantir a qualidade e a competitividade da CN como destino turístico, especialmente durante a alta temporada.</p> <p><u>As ações na parte de logística</u>, previstas neste cenário, criam melhores condições de acesso e locomoção na CN e devem <u>aumentar as perspectivas de integração territorial da região</u>. Semelhante ao Cenário de Referência, permanece a <u>estratégia de fortalecimento dos agentes governamentais de turismo de forma desarticulada e pontual</u>. A ausência de coesão entre os diversos níveis de governo e setor produtivo <u>fortalece os interesses individuais</u>, deixando de lado a visão regional. Dessa forma, este cenário também se <u>afasta do conceito de integração na CN</u>, além de fortalecer uma cultura de isolamento entre os estados.</p>	<p>Este cenário prevê uma estratégia de desenvolvimento para o turismo com base em algumas diretrizes como: o <u>estímulo a investimentos privados que tenham como requisito o alívio da pobreza</u>; a <u>inclusão social e preservação ambiental na região</u>; a <u>adaptação e ampliação de equipamentos e infra-estruturas voltadas para o turismo da CN</u>; a <u>construção e promoção da marca CN</u>; o <u>estímulo aos micros e pequenos empreendimentos</u>; e o estímulo e disseminação de uma <u>cultura de hospitalidade</u> entre a população local. Ações nesse sentido garantem um aumento do fluxo turístico capaz de atribuir grande importância econômica à atividade, além de promover a compatibilidade da oferta de produtos e serviços existente com a quantidade e o grau de exigência dos turistas, tornando a CN um destino competitivo.</p> <p>O <u>fortalecimento de Parnaíba como portão de entrada na CN</u> e a concepção de um <u>sistema multimodal de integração regional</u>, possibilitando o <u>desenvolvimento turístico de forma integrada</u>, com alternativas de acesso em boas condições e maior rapidez e conforto para a locomoção entre os centros receptores.</p> <p>Neste cenário viabiliza-se uma <u>estratégia de diálogo e articulação</u> entre as diferentes instâncias do poder público e os objetivos de desenvolvimento local e regional convergem com as do turismo. Além disso, emerge discussão estruturada entre os planejadores do turismo, meio ambiente e desenvolvimento urbano, o que <u>fortalece a institucionalidade na CN</u> e <u>enfraquece a cultura de isolamento presente</u>.</p>

ANÁLISE COMPARATIVA DOS CENÁRIOS DE TURISMO NA COSTA NORTE

Fator crítico	Cenário de Referência - 2021	Cenário 1 de Desenvolvimento – 2021	Cenário 2 de Desenvolvimento – 2021
Ordenamento Territorial	<p>A estratégia de atendimento às demandas locais reprimidas por serviços de <u>infra-estrutura de saneamento</u> nos principais centros urbanos (Barreirinhas, Parnaíba e Jericoacoara) deve <u>reduzir os impactos negativos sobre a qualidade das águas dos rios e lagoas</u> da região (Preguiças, Igaracú, Parnaíba, Lagoa de Jijoca). No entanto, a ausência de planejamento integrado minimiza os efeitos positivos face ao crescimento das cidades com a ampliação do turismo na região, principalmente nas comunidades próximas aos principais atrativos, os Parques Nacionais (Tatajuba, Preá, Mandacaru, Caburé). Os impactos sobre a qualidade das águas de alguns importantes atrativos ainda permanecerão relevantes nesse cenário (Rio Preguiças, Lagoa de Jijoca, Rio Igaracú). A ausência de dados de monitoramento ambiental pode direcionar os esforços a intervenções pontuais de baixa eficácia.</p> <p>No que tange às iniciativas relacionadas à <u>acessibilidade</u>, a mesma estratégia de atendimento às locais aumenta as <u>pressões nos ecossistemas terrestres</u>, como o desmatamento, além de estimular um forte vetor de <u>ocupação urbana</u>.</p> <p>No atual cenário há ausência de uma estratégia que pense as cidades não somente como centros de hospedagem, mas também como produtos complementares, buscando atrair e estimular a permanência dos turistas. O estímulo ao uso de ferramentas de ordenamento territorial (Planos Diretores) <u>sem uma integração com uma política de turismo regional</u> contribui para a <u>degradação dos principais atrativos turísticos</u> pela sua ocupação e conseqüente degradação (rio Preguiças, lagoa de Jijoca, delta do Parnaíba e dunas de Jericoacoara).</p> <p>O <u>crescimento desordenado das cidades</u> será uma das principais razões para desvalorização dos seus atrativos. Tais circunstâncias levam ao aumento das pressões sobre os principais atrativos, tanto pelo <u>desmatamento</u> de regiões de mangue (Preguiças, Igaracú, Parnaíba) quanto pelas <u>perdas progressivas da identidade patrimonial urbana</u>, com o abandono de edificações históricas, assentamentos informais e pressões imobiliárias especulativas.</p>	<p>Ampliam-se os serviços de infra-estrutura de saneamento com <u>significativa cobertura concentrada nas sedes municipais</u>, em detrimento de soluções sistêmicas envolvendo as regiões periféricas com forte pressão turística, os pequenos povoados de relevante interesse turístico. Além disso, permanece a ausência de uma estratégia de monitoramento da qualidade ambiental, dificultando a avaliação da eficácia das ações de saneamento. Apesar da <u>menor intensidade dos impactos</u>, os atrativos e as pequenas comunidades continuam penalizados pela ausência de saneamento.</p> <p>Permanece o perfil de atendimento às demandas locais, mas o maior volume de ações relacionadas à <u>acessibilidade</u> fortalece vetores de <u>desmatamento</u> e de <u>migração</u> para a região.</p> <p>Neste cenário permanece a <u>ausência de uma estratégia de pensar as cidades enquanto atrativo turístico</u>. Ações pontuais, porém, levam a um saldo positivo para as cidades e seus desafios de estruturação, com ações de <u>recuperação do patrimônio urbano</u> levando uma maior identidade às cidades. Com o aumento do volume de investimentos e crescimento da atividade turística as pressões sobre os atrativos naturais tendem a aumentar. Apesar do crescimento das ações pontuais voltada para o ordenamento territorial, persiste o <u>crescimento desordenado das cidades</u> e permanece a falta de integração dos instrumentos de ordenamento territorial a uma política de turismo regional, ameaçando os principais atrativos próximos aos centros urbanos.</p>	<p>Diferentemente dos cenários anteriores, a mudança para uma estratégia de <u>integração e priorização de ações de expansão de saneamento e acessibilidade</u> para a região levando em conta as especificidades locais, bem como os usos futuros para o turismo trará maiores ganhos e a <u>redução dos impactos sobre os ecossistemas e estrutura urbana</u>. O desenvolvimento deve ser pautado em planos de expansão e melhoria da infra-estrutura que incorporam a atividade turística e o <u>conhecimento da dinâmica dos ecossistemas</u> da CN. A preocupação com o preparo dos centros urbanos e atrativos para o aumento do fluxo turístico deve <u>reduzir os impactos do aumento do fluxo migratório</u> das regiões. Essa nova dinâmica vai refletir na <u>melhoria dos índices de qualidade das águas</u>, na <u>redução da contaminação do solo</u> por incorreta disposição de resíduos sólidos e na <u>diminuição de áreas desmatadas</u>.</p> <p>A estratégia neste cenário é <u>preparar os centros urbanos</u> tanto para receptivo quanto para a atração turística, com a <u>valorização das suas características</u> culturais em termos de patrimônio material e imaterial, buscando que a <u>rede de cidades se integre sob o foco turístico</u>, de forma harmoniosa e hierarquizada. Nesse sentido, as ações previstas para a CN devem ser o primeiro vetor de polarização com foco no turismo. Como conseqüência, promove uma <u>valorização da identidade cultural das cidades</u>, favorecendo a redução dos riscos ambientais em virtude da valorização dos ativos naturais e introduz o conceito de <u>limite de exploração turística dos atrativos e cidades</u>.</p> <p>Mesmo com uma nova estratégia de ordenamento territorial, os municípios ainda terão <u>dificuldade em barrar o crescimento desordenado das cidades</u>. No entanto, este poderá acontecer em regiões de pouco interesse turístico, minimizando as pressões de degradação dos atrativos naturais e turísticos.</p>

ANÁLISE COMPARATIVA DOS CENÁRIOS DE TURISMO NA COSTA NORTE

Fator crítico	Cenário de Referência - 2021	Cenário 1 de Desenvolvimento – 2021	Cenário 2 de Desenvolvimento – 2021
Gestão Ambiental	<p>A relação entre as políticas ambientais e de turismo permanece com <u>pouca integração e convergência de objetivos</u>. A visão dos ativos ambientais como atrativos turísticos será determinante para estabelecer as condições de como a atividade turística deve ser desenvolvida, limitando a visão restrita do negócio turístico. As ações pontuais previstas não serão suficientes para impedir que a estrutura relacionada ao turismo se desenvolva ao longo das Áreas de Proteção Permanente-APP (ocupação ao longo das margens do rio Preguiças, ausência de roteiros nos Pequenos Lençóis) e nos PARNAS (ausência de trilhas, ocupação das áreas de amortecimento). Isso provocará uma série de <u>alterações nas condições naturais das dunas</u>, aceleração nos processos de <u>desmatamento da mata ciliar</u>, bem como afetando a <u>qualidade das águas</u> dos principais rios e lagoas.</p> <p>A capacidade de fiscalização e controle se mantém aquém das necessidades. A ausência de informações sobre os ecossistemas e de estudos de capacidade de suporte permitem que atividades turísticas degradantes ocorram em todos os atrativos. Mesmo com uma série de ações pontuais previstas estas não conseguirão fortalecer a gestão ambiental das UC, tendo como consequência a deterioração dos principais atrativos turísticos seja pelo uso inadequado, seja pelo uso acima da capacidade de suporte. Isso será traduzido em uma maior ocorrência de dunas com fortes <u>alterações e suas condições naturais</u>, <u>degradação da qualidade das águas</u> de lagoas e rio utilizados como atrativos.</p>	<p>Semelhante ao cenário de referência, a relação entre as políticas ambientais e de turismo continuam com pouca integração e convergência, com possibilidade de aumento dos conflitos em função da reatividade da área ambiental frente ao crescimento pouco estruturado da atividade turística. Os <u>conflitos de uso</u> dentro dos Parques podem provocar, também, o vazamento de impactos, principalmente nas regiões de Camocim e Pequenos Lençóis.</p> <p>Em função das ações avaliadas neste cenário, <u>a capacidade de fiscalização e controle</u>, principalmente nas UC, terá uma relativa melhora. Um melhor conhecimento dos ecossistemas locais em função dos Planos de Manejo e estudos de capacidade de suporte para os principais atrativos das regiões dos Lençóis e do Delta. Ainda assim, a estrutura de fiscalização das UC continua aquém das necessidades para inibir as práticas inadequadas dentro de seus territórios, permanecendo o processo de deterioração dos principais atrativos, só que em menor nível.</p>	<p>Neste cenário haverá uma mudança na cultura de gestão gerando uma maior integração e convergência dos objetivos entre as esferas de planejamento (nacional, estadual e local) e entre o setor ambiental e o de turismo. Essa integração se traduz em uma <u>gestão compartilhada</u> que buscará ordenar a atividade turística e induzir produtos turísticos ambientalmente amigáveis. Dessa forma, o desenvolvimento do turismo incorpora a preocupação com os limites dos atrativos, bem como direciona o vetor de crescimento e sua intensidade na CN, buscando minimizar os impactos sobre os ecossistemas (um exemplo pode ser a diminuição das ocupações turísticas em APP ao longo do Rio Preguiças).</p> <p>Com um maior volume de ações voltadas para o <u>fortalecimento institucional e infra-estrutura das UC</u>, a pressão exercida pela atividade turística nos ecossistemas deve reduzir. Além disso, o desenvolvimento de estudos de capacidade de carga, somados a uma cultura de planejamento integrado entre a política ambiental e turismo diminui as pressões existentes e o uso inadequado dos ativos ambientais. Dessa forma, os produtos turísticos ofertados são compatíveis com viabilidade ambiental, respeitando os limites impostos pelos estudos de capacidade de carga, apoiados em uma estrutura de fiscalização compatível. Isso se traduzirá na <u>diminuição dos processos de degradação das dunas, lagoas e outros atrativos</u>.</p>

ANÁLISE COMPARATIVA DOS CENÁRIOS DE TURISMO NA COSTA NORTE

Fator crítico	Cenário de Referência - 2021	Cenário 1 de Desenvolvimento – 2021	Cenário 2 de Desenvolvimento – 2021
Inclusão Social	<p>O crescimento espontâneo do turismo na CN terá impactos sobre a economia local que podem ser considerados positivos, principalmente pela <u>geração de empregos e renda</u>. Entretanto, não há ações que garantam que esses benefícios sejam apropriados pela população local. A maior parte da <u>mão de obra deve continuar a ser importada e os insumos adquiridos nas capitais ou em outras regiões</u>, de forma que a população local dos centros receptores e os pequenos produtores rurais permanecerão à margem do desenvolvimento turístico. Considerando ainda outros fatores, como o <u>difícil acesso ao crédito e a alta carga tributária</u>, o ingresso de micro e pequenos empresários locais no mercado de turismo tende a continuar inexpressivo.</p> <p>Neste cenário, as oportunidades geradas a partir do crescimento da atividade turística devem ser pouco aproveitadas pela população local.</p> <p>A <u>cultura local continua sem ser vista pelo trade como um fator de atratividade</u> e pouco aproveitada para agregar valor aos produtos turísticos. Desta forma, a presença de turistas, empresários e trabalhadores de fora enfraquece cada vez mais <u>a identidade cultural</u> da região e as populações tradicionais ali existentes.</p> <p>Tendência, no âmbito governamental, de <u>ampliação da participação social</u> com novas formas de avaliação e auditorias dos programas governamentais. No entanto, estes permanecerão com <u>pouca confiabilidade frente a população local</u>, que não se sentirá representada nos canais de diálogo. Já os canais de participação fronteiriços à máquina governamental, como os <u>conselhos, serão pouco dinâmicos</u>, apresentando, em geral, baixo grau de atuação e mobilização. Com o desenvolvimento do turismo, os conflitos aumentarão e, de forma reativa, as formas de participação social crescerão em meio a estes conflitos, com nova qualidade, mas prejudicada em grande parte pelas tensões que a envolverão.</p>	<p>Neste cenário, não há ações de grande efetividade no que diz respeito à qualificação da população para o turismo, de forma que a <u>mão de obra importada</u> continua suprimindo a maior parte da demanda do setor. Por outro lado, a existência de ações que visam o <u>fortalecimento do associativismo na região</u> irá estimular <u>a organização dos artesãos e pequenos produtores</u>.</p> <p>Haverá, assim, um maior envolvimento da população local na produção de insumos para o turismo, ainda que em pequena escala. Esse processo deve ser fortalecido com a atração de investimentos para a região do Delta do Parnaíba, consolidando-a como a principal fornecedora de insumos do setor, principalmente de produtos agrícolas.</p> <p>Não estão previstas ações que estimulem e facilitem a participação de pequenos empresários locais na atividade turística, permitindo o <u>domínio do mercado pelos grandes empreendedores de fora da região</u>.</p> <p>A maior parte dos <u>novos postos de trabalho deve continuar a ser ocupada por pessoas de fora</u>, assim como <u>a maior parcela da renda gerada será remetida para fora da CN</u>.</p> <p>Apesar do fortalecimento e melhor organização das atividades de artesanato, a <u>cultura local continua a não fazer parte da composição da maioria dos produtos turísticos</u> oferecidos na CN, ainda sob o risco de se perder ao longo do tempo em função do crescimento do turismo e da exclusão da população local desse processo.</p> <p>Permanece a estratégia de <u>promoção e ampliação dos canais de participação social</u>, mas estes continuarão desgastados. No entanto, os <u>conselhos se manterão pouco dinâmicos</u>, com baixo grau de mobilização e atuação. De forma mais contundente, os conflitos reativos ao desenvolvimento do turismo aumentarão. Com isso, terá um <u>enfraquecimento da participação social</u> no âmbito governamental.</p>	<p>As ações no sentido de melhorar a qualidade da educação básica permitindo que uma parcela cada vez maior da população local possa ser capacitada para ocupar diferentes cargos no setor de turismo. A adoção do princípio da <u>inserção regional nos grandes investimentos e a priorização dos investimentos de maior empregabilidade</u> garantindo que a mão de obra disponível localmente seja aproveitada.</p> <p>Ações direcionadas para a <u>organização dos pequenos produtores locais</u> e a sua inserção na cadeia produtiva do turismo devem contribuir para que uma maior parte da renda gerada com a atividade permaneça na região. Da mesma forma, a maior participação de empresários locais nas atividades principais, como hospedagem, alimentação e agenciamento, <u>impulsionada pelas ações de capacitação administrativa e adequação das linhas de crédito</u>, também deve atuar nesse sentido.</p> <p>Ações que estimulam a <u>valorização da cultura local como ativo turístico</u> e o aprimoramento de produtos turísticos complementares fortalecem a identidade cultural da CN, valorizando as tradições, a gastronomia e o artesanato local.</p> <p>Estratégia de fomento a <u>participação social</u> buscando consolidar um <u>plano de desenvolvimento integrado de turismo levando em consideração as diferentes características que os processos em curso na região registram</u>. Nesse contexto, a estratégia de participação social leva em consideração as diferenças, com vistas à criação de condições propícias para cada localidade se inserir na perspectiva de integração do turismo, com as suas especificidades. Para isso, tal <u>participação ocorrerá em todas as instâncias de governo</u> (municipal, estadual e regional). Em consequência, haverá um aumento da participação social da população local, ajudando a reduzir os conflitos associados.</p>

Quadro 3 — Cenário de Referência

Cenário de Referência		Ambiente Natural			Social			Econômico		Político Institucional			Territorial		
		Ecosistemas Aquáticos	Ecosistemas Terrestres	Áreas sensíveis e protegidas	Serviços sociais	Dinâmica populacional	Identidade cultural	Trabalho, emprego e renda	Fatores de produção do Turismo	Governança para o desenvolvimento do turismo	Institucionalidade da CN	Participação social	Estrutura urbana para o turismo	Rede urbana regional	Infra-estrutura (*)
Negócio Turismo	Acesso aos Fatores de Produção	Verde	Verde	Verde	cinza	Amarelo	Verde	Amarelo	Amarelo	Amarelo	cinza	cinza	cinza	cinza	cinza
	Articulação, coesão e organização	cinza	cinza	cinza	cinza	cinza	cinza	Verde	Verde	Amarelo	cinza	cinza	cinza	cinza	cinza
	Estruturação e diversificação da oferta	Amarelo	Amarelo	Amarelo	cinza	Verde	Verde	Verde	Verde	Amarelo	Amarelo	cinza	cinza	cinza	cinza
Gestão Pública do Turismo	Fomento	Verde	Verde	Verde	cinza	Verde	cinza	Amarelo	Verde	Verde	Verde	cinza	cinza	cinza	cinza
	Governança	Amarelo	Amarelo	Amarelo	cinza	cinza	cinza	cinza	Amarelo	Verde	Amarelo	cinza	cinza	cinza	cinza
	Logística	Amarelo	Amarelo	Amarelo	cinza	cinza	cinza	Verde	Amarelo	cinza	cinza	cinza	cinza	cinza	cinza
Ordenamento Territorial	Qualificação urbana para o turismo	cinza	cinza	cinza	cinza	cinza	cinza	cinza	cinza	cinza	cinza	Verde	Verde	Amarelo	Amarelo
	Uso e ocupação do solo	Verde	Amarelo	Amarelo	cinza	cinza	cinza	cinza	cinza	cinza	cinza	Verde	Verde	Amarelo	Amarelo
	Saneamento ambiental	Amarelo	Amarelo	Amarelo	Amarelo	cinza	cinza	cinza	cinza	cinza	cinza	Amarelo	Amarelo	Amarelo	Amarelo
Gestão Ambiental	Governança	Amarelo	Amarelo	Amarelo	cinza	cinza	cinza	cinza	cinza	cinza	Amarelo	cinza	cinza	cinza	cinza
	Uso turístico dos ativos naturais	Amarelo	Amarelo	Amarelo	cinza	cinza	cinza	cinza	cinza	cinza	cinza	cinza	cinza	cinza	cinza
	Comunidades Tradicionais	Amarelo	Amarelo	Amarelo	cinza	cinza	cinza	cinza	cinza	cinza	cinza	cinza	cinza	cinza	cinza
Inclusão Social	Participação social	cinza	cinza	cinza	cinza	cinza	cinza	Verde	Verde	Amarelo	Amarelo	cinza	cinza	cinza	cinza
	Oportunidades	cinza	cinza	cinza	Amarelo	cinza	cinza	Amarelo	Amarelo	Amarelo	cinza	cinza	cinza	cinza	cinza

(\*) Acessibilidade, saneamento, água

Quadro 4 – Cenário 1 de Desenvolvimento

Cenário 1 de Desenvolvimento		Ambiente Natural			Social			Econômico		Político Institucional			Territorial		
		Ecosistemas Aquáticos	Ecosistemas Terrestres	Áreas sensíveis e protegidas	Serviços sociais	Dinâmica populacional	Identidade cultural	Trabalho, emprego e renda	Fatores de produção do Turismo	Governança para o desenvolvimento do turismo	Institucionalidade da CN	Participação social	Estrutura urbana para o turismo	Rede urbana regional	Infra-estrutura (*)
Negócio Turismo	Acesso aos Fatores de Produção	Verde	Verde	Verde	cinza	Amarelo	Verde	Amarelo	Amarelo	cinza	cinza	cinza	cinza	cinza	
	Articulação, coesão e organização	cinza	cinza	cinza	cinza	cinza	Amarelo	Amarelo	Amarelo	cinza	cinza	cinza	cinza	cinza	
	Estruturação e diversificação da oferta	Amarelo	Amarelo	Amarelo	cinza	Verde	Verde	Verde	Verde	cinza	Amarelo	cinza	cinza	cinza	
Gestão Pública do Turismo	Fomento	Verde	Verde	Verde	cinza	Verde	Amarelo	Verde	Amarelo	Verde	cinza	cinza	cinza	cinza	
	Governança	Amarelo	Amarelo	Amarelo	cinza	cinza	cinza	cinza	Amarelo	Verde	Amarelo	cinza	cinza	cinza	
	Logística	Amarelo	Verde	Amarelo	cinza	cinza	Verde	Amarelo	cinza	cinza	cinza	cinza	cinza	cinza	
Ordenamento Territorial	Qualificação urbana para o turismo	cinza	cinza	cinza	cinza	cinza	cinza	cinza	cinza	cinza	cinza	Amarelo	Verde	Verde	
	Uso e ocupação do solo	Verde	Amarelo	Amarelo	cinza	cinza	cinza	cinza	cinza	cinza	cinza	Amarelo	Verde	Verde	
	Saneamento ambiental	Verde	Verde	Verde	Amarelo	cinza	cinza	cinza	cinza	cinza	cinza	Verde	Amarelo	Verde	
Gestão Ambiental	Governança	Amarelo	Amarelo	Amarelo	cinza	cinza	cinza	cinza	cinza	cinza	Verde	cinza	cinza	cinza	
	Uso turístico dos ativos naturais	Amarelo	Amarelo	Amarelo	cinza	cinza	cinza	cinza	cinza	cinza	cinza	cinza	cinza	cinza	
	Comunidades Tradicionais	Amarelo	Amarelo	Amarelo	cinza	cinza	cinza	cinza	cinza	cinza	Amarelo	cinza	cinza	cinza	
Inclusão Social	Participação social	cinza	cinza	cinza	cinza	cinza	cinza	Verde	Verde	Amarelo	cinza	Amarelo	cinza	cinza	
	Oportunidades	cinza	cinza	cinza	Amarelo	cinza	cinza	Amarelo	Amarelo	Amarelo	cinza	Amarelo	cinza	cinza	

(\*) Acessibilidade, saneamento, água



Quadro 5 — Cenário 2 de Desenvolvimento

Cenário 2 de Desenvolvimento		Ambiente Natural			Social			Econômico		Político Institucional			Territorial		
		Ecosistemas Aquáticos	Ecosistemas Terrestres	Áreas sensíveis e protegidas	Serviços sociais	Dinâmica populacional	Identidade cultural	Trabalho, emprego e renda	Fatores de produção do Turismo	Governança para o desenvolvimento do turismo	Institucionalidade da CN	Participação social	Estrutura urbana para o turismo	Rede urbana regional	Infra-estrutura (*)
Negócio Turismo	Acesso aos Fatores de Produção	Orange	Orange	Orange	Grey	Grey	Dark Green	Dark Green	Light Green	Grey	Grey	Grey	Grey	Grey	
	Articulação, coesão e organização	Light Green	Light Green	Light Green	Grey	Grey	Light Green	Dark Green	Light Green	Light Green	Dark Green	Grey	Grey	Grey	
	Estruturação e diversificação da oferta	Light Green	Light Green	Light Green	Grey	Grey	Dark Green	Light Green	Orange	Light Green	Light Green	Light Green	Grey	Grey	
Gestão Pública do Turismo	Fomento	Light Green	Light Green	Light Green	Grey	Grey	Dark Green	Dark Green	Light Green	Light Green	Light Green	Grey	Grey	Grey	
	Governança	Light Green	Light Green	Light Green	Grey	Grey	Light Green	Grey	Grey	Dark Green	Dark Green	Grey	Grey	Grey	
	Logística	Light Green	Orange	Light Green	Grey	Grey	Grey	Light Green	Light Green	Light Green	Light Green	Grey	Grey	Grey	
Ordenamento Territorial	Qualificação urbana para o turismo	Grey	Grey	Grey	Grey	Grey	Grey	Grey	Grey	Grey	Grey	Light Green	Light Green	Dark Green	
	Uso e ocupação do solo	Light Green	Orange	Orange	Grey	Grey	Grey	Grey	Grey	Grey	Grey	Light Green	Light Green	Dark Green	
	Saneamento ambiental	Dark Green	Light Green	Light Green	Grey	Grey	Grey	Grey	Grey	Grey	Light Green	Dark Green	Dark Green	Dark Green	
Gestão Ambiental	Governança	Light Green	Light Green	Light Green	Grey	Grey	Grey	Grey	Grey	Grey	Light Green	Grey	Grey	Grey	
	Uso turístico dos ativos naturais	Light Green	Light Green	Dark Green	Grey	Grey	Grey	Grey	Light Green	Light Green	Light Green	Grey	Grey	Grey	
	Comunidades Tradicionais	Orange	Orange	Orange	Grey	Grey	Grey	Light Green	Grey	Grey	Dark Green	Grey	Grey	Grey	
Inclusão Social	Participação social	Grey	Grey	Grey	Grey	Grey	Light Green	Grey	Dark Green	Dark Green	Dark Green	Grey	Grey	Grey	
	Oportunidades	Grey	Grey	Grey	Orange	Grey	Light Green	Dark Green	Light Green	Grey	Dark Green	Grey	Grey	Grey	

(\*) Acessibilidade, saneamento, água

### 13. Indicadores de Sustentabilidade para a Costa Norte

Para monitorar os impactos estratégicos, foram propostos alguns indicadores socioeconômicos e ambientais, a serem utilizados para a avaliação e o acompanhamento da efetivação das ações previstas, balizando as ações positivas e negativas do desenvolvimento do turismo na CN.

Por definição, indicadores são parâmetros, ou valores derivados de um parâmetro, que indicam, fornecem informação ou descrevem um fenômeno, um processo ou a qualidade de um fator ambiental, significando, porém mais do que aquilo que se associa diretamente ao referido parâmetro. Os indicadores quantitativos são considerados os mais "precisos" nas análises de cenários. Por exemplo, alguns parâmetros de qualidade de água, como a demanda bioquímica de oxigênio (DBO) ou a presença de coliformes fecais, em um determinado corpo d'água, podem servir de indicadores de poluição por efluentes orgânicos; tais parâmetros indicadores podem ser medidos periodicamente; os resultados dessas medições reaperentariam então a evolução dinâmica do processo, no caso desse exemplo, do processo de poluição das águas.

Porém, existem determinados fatores ambientais que não podem ser representados por indicadores quantitativos. Por exemplo, os resultados de políticas nacionais voltadas para a proteção dos recursos naturais (como o SNUC ou a Lei das Águas), fator determinante para a construção dos cenários da CN, só pode ser representado por indicadores qualitativos, como a vigência de planos de manejo e o funcionamento de conselhos ou comitês de gestão. Já os processos de gestão do turismo poderão ser monitorados por meio de indicadores quantitativos (população local, número de turistas, produto interno etc.) ou indicadores qualitativos (grau de satisfação do turista, percepção da variedade de produtos pelos turistas<sup>8</sup>).

Quadro 6— Indicadores

Componentes	Impactos Estratégicos	Indicadores
<b>Ambiente Natural</b>	1. Desmatamento 2. Alteração nas condições naturais das dunas 3. Alteração da qualidade das águas Conflitos de uso nas UC	1. Área desmatada / área total 2. Índice de qualidade da água (superficiais e subterrâneas) 3. N. de atrativos com estudos de capacidade de suporte 4. N. de áreas contaminadas por disposição inadequada de lixo 5. % área protegida (UC) em relação à área total 6. % área degradada em relação à área total 7. N. de visitantes nas UC/mês/ano 8. N. de comunidades tradicionais/UC
<b>Social</b>	9. Aumento dos fluxos migratórios para os centros receptores 10. Alteração da qualidade de vida 11. Desvalorização do modo de vida e	9. Variação populacional dos centros receptores 10. IDH-M

<sup>8</sup> Ainda que se possa estabelecer uma escala numérica para avaliar esse grau de satisfação, esta seria uma forma de decodificação de um sentimento, ou seja, de um indicador subjetivo.

Componentes	Impactos Estratégicos	Indicadores
	costumes tradicionais locais	
<b>Econômico</b>	12. Aumento da oferta de empregos 13. Geração de renda 14. Aumento da oferta de insumos 15. Melhoria da qualidade dos fatores de produção disponíveis (insumos e mão de obra)	11. Empregos diretos e indiretos gerados pelo turismo 12. Arrecadação de impostos 13. Renda média dos empregados do setor de turismo 14. % de pessoas locais empregadas no turismo/empregos gerados no turismo 15. % de insumos importados/gerados na CN
<b>Político-institucional</b>	16. Fortalecimento da gestão do turismo nos diversos níveis governamentais 17. Estruturação institucional da Costa Norte	16. Número de ações de gestão compartilhada do turismo na CN 17. Relação do orçamento do setor de turismo/orçamento municipal
<b>Territorial</b>	18. Crescimento desordenado das cidades 19. Sobrecarga da infra-estrutura de saneamento 20. Perda da identidade patrimonial urbana 21. Especulação imobiliária	18. Número de municípios que aprovaram e implementam instrumentos de gestão urbana (plano diretor, lei de uso e ocupação do solo, códigos de edificações, instalações e posturas) 19. % da população atendida pelos serviços de saneamento básico 20. Variação valor imóveis/ano

#### 14. Avaliação dos Cenários face aos Objetivos de Sustentabilidade

A proposta metodológica se encerra com o fechamento do ciclo da avaliação dos cenários, retomando-se à verificação da adequação dos cenários à visão de futuro prevista para a CN. Assim, esta avaliação final tem por objetivo mostrar o quanto os cenários considerados na AAE se aproximam dos objetivos de sustentabilidade estabelecidos para a CN e, assim, identificar as ações prioritizadas nas intervenções planejadas para a região e as lacunas que precisam ser preenchidas para avançar, em busca da sustentabilidade desejada. Esses objetivos de sustentabilidade devem ser considerados como referência para a avaliação dos impactos do turismo na CN, procurando-se identificar quais fatores contribuem para a aproximação e quais contribuem para o afastamento em relação a cada objetivo. Para a classificação optou-se por uma escala de 1 a 5. Cada componente da equipe técnica da AAE fez sua avaliação e os valores médios, que representa a possibilidade de se alcançar aquele objetivo no respectivo cenário. Assim, os números correspondem às seguintes graduações:

1. Este objetivo não é alcançado.
2. Quase não há condições para se alcançar este objetivo.
3. Há condições para alcançar este objetivo.
4. Há boas condições para se alcançar este objetivo.
5. Este objetivo é alcançado.

### Quadro 7 — Objetivo de Sustentabilidade 1

Objetivo - 1	Cenário de Referência	Cenário 1 de Desenvolvimento	Cenário 2 de Desenvolvimento
Reduzir a pobreza e melhorar a qualidade de vida na região	1-2	2	3-4
Maximizar a retenção dos benefícios do turismo na região, direcionando os investimentos para a melhoria da qualidade de vida local.	1	2	4
Promover a distribuição ampla e justa dos benefícios econômicos e sociais do turismo entre as comunidades locais.	1	1	3
Promover a integração da população local na atividade turística, aumentando a geração de emprego e renda no setor.	1	2	4
Oferecer oportunidades e estimular a produção regional e o fornecimento de insumos para a atividade turística, aumentando a geração de emprego e renda.	2	2	4
Investir na capacitação da população local e contribuir para a melhoria da formação, estimulando e oferecendo acesso à educação básica (incluindo a alfabetização de adultos) e cursos voltados para o turismo.	2	2	3
Fortalecer o papel do artesanato na economia local e incentivar a formação de Arranjos Produtivos Locais (APL).	2	3	5
Promover o ordenamento urbano e melhorar a infra-estrutura (abastecimento de água, saneamento, energia elétrica, condições de acesso etc.) e de serviços dos municípios da região.	1	4	5
Garantir o acesso da população local aos recursos naturais.	1	1	2
Garantir o acesso da população a serviços de saúde de qualidade.	1	1	2

### Quadro 8— Objetivo de Sustentabilidade 2

Objetivo - 2	Cenário de Referência	Cenário 1 de Desenvolvimento	Cenário 2 de Desenvolvimento
Conservar a qualidade ambiental da região, valorizando os recursos turísticos	1-2	2	4
Garantir a qualidade dos ativos ambientais da região: ecossistemas marinhos, praias, terraços marinhos, mangues, salgados, lagoas costeiras, dunas fixas, dunas móveis e planícies fluviais.	1	2	4
Proteção da Diversidade Biológica, apoiando a conservação de áreas naturais, habitats, fauna e flora e minimizar os danos aos mesmos.	1	1	4
Promover um melhor uso do solo, dos recursos hídricos e de outros recursos naturais, respeitando as suas limitações e capacidades de suporte.	1	1	4
Administrar os recursos de forma eficiente e coordenada, respeitando as restrições de uso dos recursos naturais.	1	1	3
Promover a gestão sustentável dos resíduos sólidos e efluentes, principalmente o esgoto sanitário.	1	3	4
Garantir a eficiência ambiental das atividades econômicas, aproveitando as condições, oportunidades e vocações da região.	1	2	4
Apoiar e fornecer subsídios para a gestão de Unidades de Conservação.	2	3	5
Apoiar a elaboração de planos de uso turístico das UC, principalmente os Parques, com o objetivo de colaborar com a sua preservação.	2	3	5
Incrementar a participação social na gestão ambiental.	2	2	3

### Quadro 9— Objetivo de Sustentabilidade 3

Objetivo - 3	Cenário de Referência	Cenário 1 de Desenvolvimento	Cenário 2 de Desenvolvimento
Garantir a qualidade da oferta turística	1-2	2-3	4
Melhorar a infra-estrutura urbana (saneamento, segurança, sinalização, limpeza etc.) e os serviços turísticos (Agências, hotéis, pousadas, restaurantes, centros de informação, casas de câmbio, guias etc.), preparando as cidades para o turismo.	2	3	4
Controlar o processo de desenvolvimento, evitando a ocupação desordenada e depreciação visual das áreas urbanas, elaborando e implantando os Planos Diretores e incentivando a preservação do patrimônio histórico.	1	3	5
Promover sinergias e maior coesão e articulação entre as empresas do setor privado e entre elas e o setor público, bem como a capacitação do empresariado local e a adequação das linhas de crédito.	2	4	5
Dinamizar o produto turístico, aproveitando a diversidade de atrativos existentes na Costa Norte.	1	2	4
Incentivar a adoção de métodos ambientalmente sustentáveis pelos estabelecimentos turísticos existentes e previstos.	2	2	3
Criar mecanismos de controle de qualidade (certificação) para os estabelecimentos turísticos.	2	2	2
Promover o acesso através de portões de entrada bem estruturados e localizados e manter as estradas principais e vicinais em bom estado e bem sinalizadas.	1	3	5
Respeitar a cultura e os hábitos da população local, incentivando a sua valorização.	1	2	4
Disseminar a cultura da hospitalidade.	1	2	2

### Quadro 10 — Objetivo de Sustentabilidade 4

Objetivo - 4	Cenário de Referência	Cenário 1 de Desenvolvimento	Cenário 2 de Desenvolvimento
Promover a estruturação da governança local	1	2	4-5
Melhorar a interação institucional entre as entidades públicas, principalmente as associadas ao turismo e ao meio ambiente.	1	1	4
Fomentar uma visão de futuro para o processo de planejamento e garantir a participação da sociedade e demais <i>stakeholders</i> através da adoção de critérios de transparência e formas de participação.	1	3	5
Solucionar os conflitos em torno do uso de recursos de maneira justa e transparente, estabelecendo uma relação respeitosa e cooperativa entre os responsáveis pelos recursos e os agentes turísticos.	1	1	4
Realizar negociações e tomar decisões de forma transparente, justa e com base em evidências => processo decisório local.	1	1	4
Criar mecanismos de revisão para as decisões tomadas e para o desenvolvimento das atividades associadas ao turismo (indicadores).	1	1	5
Melhorar o processo de informação e comunicação.	2	3	5

Quadro 11 —Resumo

Objetivo	Cenário de Referência	Cenário 1 de Desenvolvimento	Cenário 2 de Desenvolvimento
1. Reduzir a pobreza e melhorar a qualidade de vida na região	1	2	3-4
2. Conservar a qualidade ambiental da região, valorizando os recursos turísticos	1	2	4
3. Garantir a qualidade da oferta turística	1-2	2-3	4
4. Promover a estruturação da governança local	1	2	4-5